

Date de dépôt : 10 août 2020

Rapport

de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (Allocation de premier emploi)

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

Rapport de première minorité de M. Thierry Cerutti (page 44)

Rapport de deuxième minorité de M. André Pfeffer (page 47)

Rapport de troisième minorité de M. Romain de Sainte Marie (page 49)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 12245-A a figuré à l'ordre du jour de la commission de l'économie lors des séances suivantes : 13 mai, 20 mai, 3 juin, 17 juin, 24 juin, 30 septembre, 7 octobre et 14 octobre 2019. La commission a travaillé sous les présidences successives de M^{mes} Jocelyne Haller et Isabelle Pasquier.

M^{me} Laurence Crastan Evrard, directrice du service juridique de l'OCE, et M^{me} Gisèle Matthey, secrétaire générale adjointe chargée de l'emploi au DEAS, ont participé aux travaux de la commission.

Les procès-verbaux ont été rédigés par M^{me} Maëlle Guitton et M. Nicolas Gasbarro. Le rapporteur de majorité tient à les remercier vivement de leur remarquable travail.

Travaux menés en parallèle au sujet des PL 11847 et 12245

A compter du 13 mai 2019, la commission a mené en parallèle ses travaux au sujet du PL 11847 émanant du groupe socialiste (Introduction d'une allocation de premier emploi pour les jeunes) et du PL 12245 du Conseil d'Etat (allocation de premier emploi).

Les députées et les députés sont donc invités à lire également le rapport de majorité lié au PL 11847 déposé simultanément.

Contenu du PL 12245

En substance, le PL 12245 prévoit les mesures suivantes :

- Soutien à l'engagement des chômeurs âgés de plus de 18 ans révolus et de moins de 30 ans révolus, s'ils trouvent un premier emploi et à condition qu'ils soient au bénéfice d'une décision d'octroi d'allocations d'initiation au travail (AIT).
- Prolongation de la durée de l'AIT jusqu'à une durée globale de 6 mois et participation au salaire jusqu'à concurrence de 60% pendant cette durée.
- Exclusion des domaines d'activité dans lesquels des stages sont obligatoires pour l'obtention du titre professionnel.

Audition de Monsieur le conseiller d'Etat Mauro Poggia, chef du DSES, et de M. Christian Ducret, directeur à l'OCE

M. Poggia indique que le PL 12245 prévoit une modification de la Loi cantonale en matière de chômage (LCM) afin d'instaurer une allocation de premier emploi (APE). Il explique que le chômage des jeunes, même si ce n'est pas celui qui est le plus préoccupant, est quand même largement ressenti par la population comme le symptôme d'une injustice économique puisque ces jeunes restent finalement à charge de leurs parents.

Il explique que ce PL part aussi du constat que nos formations sont souvent considérées par les employeurs comme insuffisantes pour amener à un engagement. Il rappelle également que Genève est soumise à une concurrence extrêmement rude sur le marché de l'emploi. On sait en effet qu'aujourd'hui il existe un marché de l'emploi à proximité immédiate de Genève permettant à un employeur de trouver très exactement le profil recherché à un coût très abordable, surtout lorsqu'il n'y a pas de convention collective de travail ou de contrat type de travail. Par conséquent, plutôt que d'engager un jeune sans expérience, les employeurs préfèrent trop souvent engager quelqu'un qui a 5 ou 10 ans d'expérience et qui est prêt à travailler

pour un salaire qui, pour son pays de provenance, est un salaire très concurrentiel.

Il explique que le but de ce PL est d'instaurer, dans des conditions très strictes et pendant une période d'observation, une allocation de premier emploi pour les bénéficiaires d'une décision d'octroi d'allocations d'initiation au travail (AIT) rendue en vertu du droit fédéral. Il explique qu'il s'agit ici de naviguer entre deux écueils, à savoir d'une part de ne pas subventionner des entreprises qui de toute façon engageraient la personne que l'on soutient par des aides de l'Etat et d'autre part, d'aider les jeunes à poursuivre une formation dans leur secteur de compétence. Il précise qu'il n'est en effet pas question qu'un universitaire en droit économique par exemple obtienne un coup de pouce pour travailler dans un secteur tout à fait différent sous prétexte que ce serait son premier emploi. Il explique qu'il faut vraiment qu'il y ait un fil rouge entre sa formation et le soutien de l'Etat.

Il souligne ensuite le fait que cette allocation de premier emploi (APE) est un complément par rapport à l'allocation de retour en emploi (ARE). Il explique que, dans les réflexions de base de ce PL, se trouvaient aussi des modifications de la loi sur le chômage où les prestations pour les jeunes ont été singulièrement diminuées au motif qu'il ne s'agissait pas de permettre à des jeunes de s'installer au chômage et qu'il fallait au contraire être beaucoup plus strict dans les versements du chômage. Même si les jeunes n'ont certainement pas de plaisir à s'installer au chômage après une formation, c'est une réalité et il y a des jeunes qui sont obligés d'attendre 6 mois pour ensuite avoir des prestations limitées à 90 jours.

M. Ducret distribue un document décrivant de manière concrète l'allocation prévue (voir annexe). Il expose que l'APE vise des candidats à l'emploi qui sont inscrits au chômage, qui sont au bénéfice d'indemnités LACI et qui sont âgés de 18 à 30 ans.

Il explique ensuite que le premier emploi, tel qu'il est entendu par ce projet, concerne la première activité salariée après l'achèvement d'un parcours de formation. L'allocation de premier emploi ne peut donc pas être accordée pour les domaines d'activité dans lesquels des stages sont obligatoires pour l'obtention du titre. On ne pourrait par exemple pas accorder une APE à un avocat qui aurait suivi l'entier de son stage et qui serait titulaire du brevet pour travailler en tant qu'avocat dans une étude.

M. Ducret comment la situation décrite dans le document distribué. Cet exemple concerne un jeune (Alexandre) de plus de 18 ans qui a obtenu un CFC et des expériences dans la vente de textiles. Ce jeune rencontre un employeur à la tête d'un magasin Hifi qui recherche un vendeur. Alexandre

met alors en avant les avantages des AIT et de l'APE dont lui a parlé sa conseillère ORP. Finalement l'employeur prévoit un plan d'initiation de 3 mois pour que Alexandre acquière des compétences complémentaires (connaissance technique des produits, contacts et devis auprès des fournisseurs, relation clientèle avec les particuliers et les entreprises du fichier clients, etc.). L'OCE prévoit alors une AIT de 3 mois, complétée par une APE à concurrence d'une participation globale au salaire de 60% pendant 6 mois. Ainsi, durant les 3 premiers mois, on instaure une AIT de 40% en moyenne et une APE de 20% en moyenne, puis du 4^e au 6^e mois inclus on a une APE de 60%. Tout cela conduit finalement à une participation au salaire du travailleur de 60% linéaire sur les 6 mois.

M. Ducret explique que les avantages d'une telle mesure sont les suivants ; complément à la participation au salaire et, le cas échéant, prolongation de la période travaillée prise en charge par l'Etat, acquisition d'une expérience professionnelle dans son domaine de compétences et, finalement, expérience professionnelle à valeur ajoutée dont le candidat pourra se prévaloir pour la suite de sa carrière professionnelle.

Il souligne que l'objectif est vraiment de positionner le candidat à l'emploi sur une rampe de lancement nécessaire pour pouvoir démarrer dans le monde du travail tel que nous le connaissons aujourd'hui. En complétant la mesure, tant au niveau du montant de la participation salariale qu'au niveau de sa durée, on rend la mesure et la postulation de ce candidat plus attractive pour l'employeur et on laisse aussi la possibilité à l'employeur de peaufiner son plan de formation initiale des 3 premiers mois au cours des mois 4, 5 et 6.

Un commissaire socialiste, signataire du PL 11847, se réfère à ce dernier projet et explique qu'il prévoit une durée de trois ans avec un financement dégressif. Il remarque que la durée prévue par la mesure du PL 12245 est bien plus courte même si le projet va dans le bon sens. Il demande si en abaissant autant la durée, il n'y a pas un risque de ne pas résoudre le problème. Il remarque en effet qu'aujourd'hui les jeunes qui sortent de formation sont confrontés à des offres d'emploi qui indiquent 3 à 5 ans d'expérience professionnelle minimum. Le problème qui se pose est celui de savoir comment ils peuvent acquérir de l'expérience professionnelle quand il n'y a que des offres qui en demandent. Les jeunes sont donc souvent ballottés de stage en stage. Concernant la durée de 6 mois qui est prévue dans le PL 12245, il demande s'il n'y a pas un risque qu'on reste dans la même problématique que connaissent les jeunes en sortant de formation. Il considère qu'il faudrait plutôt avoir un moyen qui permette aux jeunes de s'accrocher à une expérience professionnelle qui dure.

M. Poggia précise que la mesure dure effectivement 6 mois, auxquels il faut ajouter une obligation de restituer toutes les prestations si le congé est notifié dans les 3 mois qui suivent, ce qui signifie que ce n'est qu'après le 9^e mois que l'employeur peut adresser un congé avec un préavis encore d'un mois pour la fin d'un mois. Donc au final on arrive à une protection de 11 mois.

La question qui se pose ensuite est celle de savoir si 11 mois sont suffisants et s'ils donnent une expérience suffisante qui peut ensuite être invoquée dans le cadre d'un CV en vue d'un futur poste. M. Poggia explique que le Département est parti de l'idée que souvent, ce qui incite un employeur à embaucher quelqu'un avec expérience, c'est la crainte de devoir mater le jeune qui sort des études, c'est-à-dire de devoir prévoir un coach qui puisse lui enseigner les rudiments de la profession. Donc prendre quelqu'un qui est totalement indépendant est plutôt rassurant pour l'employeur. Avec une durée de 9 mois, il y a indiscutablement des liens qui se créent entre l'employeur et le jeune.

Par rapport au PL 11847, M. Poggia remarque que cela le salaire est couvert en moyenne à 40% sur 36 mois. Même si l'employeur doit garder le jeune encore 6 mois supplémentaires, il indique qu'il n'est pas sûr que cela dissuade les petits malins qui trouveraient la proposition étatique intéressante. Il indique ensuite qu'il faut surtout casser cette barrière de réticence initiale d'un employeur à s'engager vis-à-vis d'un jeune qui vient de sortir de formation. Concernant le coût de la mesure qu'ils proposent, il explique qu'il s'agit d'un coût modeste et croissant et qui, à budget constant, va pouvoir être pris en charge par les mesures du marché du travail actuelles. Donc ce serait une mesure sans coût supplémentaire qui permettrait d'examiner, par la preuve de la réalité, si cette mesure est suffisamment incitative pour permettre à des jeunes de rebondir rapidement sans passer par la case stigmatisante des prestations de chômage.

M. Ducret explique que l'octroi des mesures sera effectué par les mêmes équipes au sein de l'OCE. Cela signifie qu'il va très rapidement être possible de voir quels types d'employeurs pourraient être amenés à profiter de ce genre de mesures.

La discussion porte ensuite sur les détails pratiques de l'application de l'APE.

La présidente (EAG) revient sur l'exemple concret présenté par M. Ducret. Il est indiqué que Alexandre a un CFC dans la vente, et plus précisément dans le domaine du textile. Elle remarque également qu'on a une mesure qui commence par 3 mois d'AIT puis qui est complétée par 6 mois

d'APE. Même si Alexandre change de domaine, elle remarque que le fait qu'il y ait une adaptation au poste de travail dans le nouveau domaine de la vente n'enlève rien au fait que son CFC devrait lui garantir toute une série de compétences en matière d'établissement de factures, de gestion des stocks, etc. Elle demande si la période qui est envisagée pour une adaptation à ce nouveau domaine d'activité n'est pas trop importante et si on n'a pas tendance à banaliser la première formation qui donne déjà des compétences générales. Avec ce PL 12245, on encourage soit à procéder à une différenciation systématique pour chaque domaine du commerce de détail soit à donner le message aux employeurs que l'adaptation au poste de travail peut être prise en charge par l'Etat et que ce n'est pas leur responsabilité, alors même que c'est ce qu'on avait admis jusqu'à présent.

M. Ducret répond que dans l'exemple précité, ils auraient très bien pu décider que le plan d'initiation tienne en 2 mois au lieu de 3. Dans un tel cas, il explique qu'ils rendent une décision favorable partielle en indiquant à l'employeur pour quelles raisons ils ont décidé d'octroyer 2 mois et non pas 3. Il souligne le fait que l'exemple cherche à montrer que l'OCE n'octroie pas 6 mois à tous les coups et qu'ils n'accordent pas forcément ce que les employeurs demandent.

Pour répondre à un commissaire PLR, M. Ducret indique que, sur la base des exercices 2016 et 2017, qui sont les plus représentatifs, l'OCE a calculé une projection de 105 AIT par année pour des personnes âgées de 18 à 31 ans. Et puis, il explique qu'ils ont travaillé avec le salaire médian d'un détenteur de CFC ayant moins d'une année d'ancienneté afin d'avoir une estimation qui soit la plus fine possible. Il déclare que ses services arrivent ainsi à 1 100 000 francs comme annoncé dans l'annexe au PL.

Le même commissaire PLR s'inquiète d'une éventuelle concurrence entre les APE et les ARE. Il demande s'il n'y a pas un risque de placer les jeunes avant les moins jeunes.

M. Poggia répond que c'est la raison pour laquelle il n'est pas favorable au PL 11847 qui prévoit des mesures pour une durée de 3 ans. Dans le cas du PL 12245, l'APE n'a qu'une durée de 6 mois alors qu'une ARE pour les plus de 50 ans est de 24 mois et celle pour les moins de 50 ans est de 12 mois. Donc on n'est clairement pas dans les mêmes catégories.

Une commissaire verte demande si les AIT sont aussi prévues pour des jeunes qui sortent de formation universitaire.

M. Poggia acquiesce. Il explique que les AIT sont aussi prévues pour des jeunes qui n'ont pas de formation du tout.

Suite à une intervention de la même députée verte, M. Poggia explique que l'AIT est une condition nécessaire pour obtenir l'APE, mais non suffisante. L'APE n'est accordée que si des conditions supplémentaires sont respectées, comme le fait que ce soit un prolongement de la formation qui a été obtenue pour obtenir une expérience professionnelle. Donc, il y aura des employeurs qui ne bénéficieront que des AIT sans qu'elles ne soient complétées par des APE.

Suite à une autre intervention de la même commissaire verte, M^{me} Crastan Evrard, Directrice juridique de l'OCE, explique qu'avant, il existait des emplois temporaires cantonaux qui étaient des contrats de durée déterminée, mais qu'ils ont dû changer ce système car il était contraire au droit fédéral. Donc on ne peut pas maintenant réintroduire, par le biais d'une autre mesure dans la loi cantonale, une subvention sur des contrats à durée déterminée.

Un autre commissaire vert remarque que ce PL 12245 propose d'abroger l'article 23 LMC.

M. Poggia remarque que cet article 23 LMC se trouve dans un chapitre 3 qui n'a pas de titre et qui ne comprend qu'un seul article. Par ailleurs, dans la mesure où l'article 55 LMC est un article général qui délègue la faculté au Conseil d'Etat de rédiger des règlements d'application, il considère qu'il serait inutile d'avoir une clause spécifique qui donnerait au Conseil d'Etat la possibilité de le faire. Il explique que c'est pour cela que cette disposition peut être enlevée. Il termine en déclarant que cet article 23 LMC n'a aucune portée pratique.

Pour répondre à la présidente, M. Poggia expose que le PL exige que les bénéficiaires soient inscrits au chômage afin d'être certain qu'il y ait bien une recherche d'emploi qui soit effectuée et que l'on ne se trouve pas simplement confronté à des jeunes qui viennent avec leur employeur pour obtenir des prestations. En revanche, il précise que l'APE peut être obtenue avant de recevoir les indemnités de chômage puisqu'à partir du moment où on est inscrit au chômage, on est éligible à l'AIT. Il explique que cela permet aux jeunes d'éviter de décoller trop longtemps par rapport à la fin de leur formation.

Audition de la CGAS, représentée par MM. Joël Varone (UNIA) et Thierry Horner (SIT)

La CGAS a été auditionnée à une seconde reprise en lien avec les PL 11847 et 12245. Pour la première audition, relative au seul PL 11847, les députées et les députés sont invités à se référer au rapport concernant ce projet.

La CGAS distribue une prise de position (voir annexe) qui recommande de refuser les deux PL sur les allocations de premier emploi.

M. Varone précise que depuis le dépôt de ces objets, il y a eu des nouveautés en matière de promesses économiques avec l'acceptation de la RFFA. La CGAS estime qu'il n'est plus l'heure d'aller faire des cadeaux aux entreprises sous forme de participations financières aux salaires puisqu'on nous a promis, avec la RFFA, la création d'emplois en masse.

Audition de l'UAPG, représentée par M^{mes} Stéphanie Ruegsegger, secrétaire permanente de l'UAPG, et Catherine Lance Pasquier, directrice adjointe du département de politique générale à la FER-Genève

M^{me} Lance Pasquier indique à propos des PL 11847 et 12245, que globalement la situation des jeunes est bonne sur le marché du travail suisse. La Suisse a un des taux de chômage au sens du BIT les plus bas par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Le risque de chômage est certes plus élevé pour les jeunes, mais avec une durée qui est quand moins longue que pour d'autres catégories d'âge. Il y a toutefois une problématique spécifique au chômage des jeunes qui est due à l'aspect de transition entre le monde de la formation et le monde du travail. Cela engendre donc un chômage propre aux jeunes. Le passage de la formation à la vie active est une étape qui peut être compliquée pour certains jeunes. Ils peuvent souffrir d'un manque d'expérience professionnelle, mais pas seulement. Peut-être que certains jeunes sont un peu en inadéquation par rapport au marché du travail et peut-être aussi que certains ont des attentes trop importantes ou disproportionnées. Les causes du chômage des jeunes sont donc multiples et il faudrait se pencher davantage sur les raisons pour lesquelles certains jeunes sont durablement au chômage.

M^{me} Lance Pasquier remarque ensuite que les deux PL ne s'attaquent pas directement aux causes profondes du chômage des jeunes, mais qu'ils répondent par le biais d'une aide financière aux entreprises pour compenser le manque d'expérience des jeunes. Elle indique qu'au sens de l'UAPG, les employeurs disposent d'une possibilité pour compenser ce manque d'expérience puisqu'ils peuvent engager des jeunes et moduler leur salaire en fonction de leur niveau d'expérience. En principe les entreprises sont donc armées pour répondre à cette situation et puis c'est à elles aussi de jouer ce rôle et d'engager des jeunes, y compris des jeunes qui sont parfois sans expérience puisque c'est le propre de la jeunesse que d'acquérir de

l'expérience, d'autant plus à l'heure où la majorité des secteurs économiques sont confrontés à une pénurie de main-d'œuvre.

Plus globalement, il est nécessaire de se concentrer sur les causes profondes du chômage des jeunes plutôt que de proposer une subvention au salaire. Elle relève toutefois tous les efforts qui ont été faits par le canton, notamment dans le cadre de CAP Formations et de FO18. Ce sont en effet de larges dispositifs qui ont été mis en place pour répondre à la problématique des jeunes qui sortent sans formation, sans bagage, et qui nécessitent vraiment un encadrement particulier. Elle explique qu'il serait donc aussi intéressant de voir à moyen terme le bilan de ces dispositifs. Elle rappelle par ailleurs que ce sont des mesures qui sont complétées par des initiatives privées et qui viennent en plus de tout ce qui est proposé par l'assurance-chômage.

M^{me} Lance Pasquier indique ensuite que le PL 11847 n'est pas assez ciblé puisqu'il prévoit une allocation sans déterminer de limite d'âge et sur une durée très longue qui pourrait aussi avoir un effet pervers et qui pourrait conduire certains employeurs à attendre l'arrivée en fin de droit du jeune pour l'engager. Cela pénaliserait par ailleurs les employeurs qui seraient prêts à jouer le jeu et à engager des jeunes sans formation. Il y a également un certain nombre d'éléments qui sont flous dans ce PL qui est beaucoup trop large.

Le PL 12245 du Conseil d'Etat est quant à lui davantage ciblé puisqu'il s'adresse à des jeunes qui sont au bénéfice d'une AIT avec des limites d'âge plus précises (18-30 ans). Et puis, ce PL cible quand même une catégorie précaire. On peut toutefois se poser la question de la pertinence de l'AIT puisqu'elle doit être complétée par une autre mesure. Quoi qu'il en soit, ce PL est beaucoup plus ciblé.

En conclusion, M^{me} Lance Pasquier déclare qu'il est nécessaire de pouvoir disposer d'une vision globale de la situation des jeunes précarisés et qui sont à risque de chômage dans le canton de Genève. Il faudrait déterminer quel est leur profil et quelles sont les causes profondes de ce chômage. Et puis, comme il y a une multitude de dispositifs existants, il serait intéressant, avant d'engager de nouvelles mesures, d'obtenir une analyse de l'efficacité de ces mesures pour pouvoir ainsi mieux cibler le dispositif.

Un commissaire socialiste remarque, à propos des PL 11847 et 12245, que les auditionnées ont indiqué que la problématique principale était celle du manque d'expérience professionnelle. Il rappelle toutefois que la question des stages pose aussi problème en matière d'encadrement et de rémunération. Il regrette que les entreprises ne jouent pas forcément le jeu en passant plutôt

par un stage qui est plus facile, moins contraignant et même plus avantageux financièrement.

M^{me} Ruegsegger répond qu'il est effectivement de la responsabilité des entreprises d'engager toutes sortes de profils. Maintenant pour la question des stages, elle précise que ce n'est pas un phénomène qui est généralisé. Chaque entreprise ne passe en effet pas par un stage avant d'engager une personne. Elle rappelle par ailleurs que la pratique des stages a aussi été cadrée par les partenaires sociaux, notamment par le Conseil de surveillance du marché de l'emploi et sa sous-commission la CMA puisque cette sous-commission examine tous les stages qui sont problématiques, c'est-à-dire qui sont supérieurs à 6 mois et qui ne sont pas requis par un cursus universitaire.

Elle indique ensuite que le défaut majeur du PL 11847 est celui de donner le message aux employeurs d'attendre que les jeunes arrivent en fin de droit pour avoir le droit à un subventionnement. Cette mesure est une mesure arrosoir qui n'est absolument pas ciblée et qui risque d'être extrêmement coûteuse. Un jeune qui entre sur le marché de l'emploi n'a pas d'expérience, ne connaît pas les codes du marché du travail, mais cette expérience s'acquiert et un jeune n'a pas besoin de 3 ans pour être performant.

Pour répondre au même commissaire socialiste, M^{me} Ruegsegger répond que les offres d'emplois demandent souvent des années d'expérience, mais qu'au final les employeurs embauchent parfois aussi des jeunes donc c'est un faux problème. De nouveau, elle dit qu'il y a une responsabilité du marché du travail et que les entreprises jouent le jeu et engagent quand même des jeunes. Elle rappelle par ailleurs qu'on va arriver à une pénurie de main-d'œuvre d'ici 2030 et que les jeunes auront donc tout à fait leur place dans ce système. Elle précise qu'il y a aussi d'autres aspects qui expliquent la difficulté des jeunes à entrer sur le marché du travail. Il n'y a en effet pas seulement l'inexpérience professionnelle, mais aussi parfois une inadaptation entre ce que recherche un employeur et ce que souhaitent les jeunes. Elle propose plutôt de travailler cela. Ce n'est pas forcément une allocation qui va permettre de réduire cette fracture.

Audition de M. Giovanni Ferro Luzzi, directeur de l'Institut de recherche appliquée en économie et gestion (IREG)

M. Ferro Luzzi distribue un document explicatif aux députées et aux députés (voir annexe). Il en commente les éléments principaux. Il présente notamment ses réflexions théoriques et empiriques sur les conséquences des dispositifs de subsides.

M. Ferro Luzzi présente la situation décrite dans l'exposé des motifs, et qui prévaut dans la plupart des pays qui ont tenté d'introduire ce type de subsides à l'emploi. Il s'agit de la situation dans laquelle les travailleurs ne sont pas homogènes, sachant que les jeunes, qui arrivent sur le marché du travail, n'ont pas les mêmes diplômes et compétences. Dans ce cas, les employeurs recrutent les personnes les plus performantes et une portion de jeunes peut rester au chômage de manière durable (chômage dit structurel) et coexister avec des places vacantes parce que leur expérience est insuffisante.

Dans cette hypothèse, le subside permettrait d'abaisser le coût du groupe défavorisé et de convaincre les employeurs de les engager. Cela permettrait également à ces personnes d'accroître leurs compétences sur le lieu de travail pendant la période transitoire. Un certain équilibre serait restauré entre les catégories de mains d'œuvre, entre celles qui ont un bon CV et celles qui en ont un moins bon. Le subside permet de faire ce que les employeurs ne veulent pas faire d'eux-mêmes. En effet, ils ne veulent pas former les jeunes parce que cela représente un certain coût.

Toutefois, M. Ferro Luzzi attire l'attention des députés sur le fait que certains auteurs diraient que tous les effets ne sont pas pris en compte. Il y a, notamment, l'effet d'équilibre général, qui est une analyse qui repose sur une vision partielle du marché du travail. En donnant aux personnes désavantagées l'opportunité de retrouver un emploi, la subvention permettrait, selon ces auteurs, de les réinsérer durablement sur le marché du travail et de créer, de ce fait, une externalité positive.

M. Ferro Luzzi mentionne d'autres auteurs qui estiment qu'il faut faire attention parce que lorsqu'une population spécifique est ciblée, elle peut être considérée comme ayant de faibles compétences. Cela peut avoir pour effet que ces personnes soient moins employables. Il s'agit de l'effet de stigmatisation sur le marché de travail, qui peut avoir un effet négatif sur ces personnes.

M. Ferro Luzzi indique que l'OCDE considère qu'il faut bien cibler la mesure lorsqu'il est question de faire des subsides à l'emploi. Toutefois, selon les tenants de la théorie de stigmatisation, plus une population est ciblée, plus elle est stigmatisée. Il y a donc un arbitrage à réaliser entre le bon ciblage et le dommage collatéral (stigmatisation).

M. Ferro Luzzi souligne qu'il existe une quantité énorme de dispositifs qui ressemblent aux mesures de ces projets de loi. En effet, de nombreux pays ont fait des expériences, depuis une trentaine d'années, tout en faisant des évaluations. Ces dernières ont, certes, toujours été positives, mais

modestes. Il dirait que le subside à l'emploi n'est pas la mesure qui rassemble le plus grand consensus.

M. Ferro Luzzi ne sait pas si la mesure préconisée par les PL est la meilleure manière d'intégrer les jeunes sur le marché du travail. En ce sens, il pense qu'il serait opportun de procéder à une phase pilote pour évaluer ces dispositifs, sur une durée de 2 à 3 ans.

Suite à l'intervention d'un député vert, M. Ferro Luzzi expose que si une allocation de premier emploi est donnée aux jeunes étudiants qui ont étudié le droit, il y aura typiquement un effet de substitution et d'aubaine. Il relève que ces jeunes finissent par trouver un travail. En revanche, il n'y aura pas d'effet de substitution si une allocation est donnée aux mille personnes qui n'ont pas de formation. En effet, l'employeur peut trouver un intérêt à engager ces personnes s'il reçoit une allocation de premier emploi, alors que ce n'est pas forcément le cas s'il n'en reçoit pas. L'effet de substitution est par conséquent jugé négatif lorsque la catégorie de personne n'est pas assez bien ciblée. En effet, si l'allocation est attribuée à tout le monde, y compris aux personnes qui ont un très bon diplôme de l'EPFL, un effet de substitution sera induit. A l'opposé, si une catégorie de population, qui risque de rester longtemps au chômage, est ciblée, il y aura très peu d'effet de substitution.

M. Ferro Luzzi revient sur un exemple mentionné par un commissaire PLR, s'agissant du travailleur de 50 ans, qui aurait perdu son travail et qui serait laissé pour compte. Il indique qu'un homme de 50 ans, cadre dans une assurance, retrouve un emploi dans les trois mois. M. Ferro Luzzi demande s'il faut se concentrer sur cette catégorie de personne, en sachant qu'elle va de toute façon retrouver un emploi. Il considère que si tel est le cas, les deniers publics seraient gaspillés. Il estime que le Grand Conseil a meilleur temps de prioriser ses travaux sur les personnes les plus difficiles à placer sur le marché du travail, d'autant plus que ces personnes sont celles qui coûtent le plus cher à long terme.

Pour répondre au même commissaire PLR, M. Ferro Luzzi indique que, de manière inconsciente, et même parfois de manière volontaire, les offices de placements privilégient le placement des personnes les plus faciles à placer. Il y a déjà cette tendance pour montrer qu'une mesure marche puisque, très souvent, les services sont jugés sur la qualité de la réinsertion. Il précise que cela s'appelle « l'écémage » et que c'est déjà sous-jacent à toute mesure du marché de travail. L'effet de substitution peut exister dès lors qu'il commence à y avoir un saupoudrage de la mesure.

Un commissaire socialiste fait lecture d'un extrait du document remis par M. Ferro Luzzi sur l'aspect de la durée :

« Dans un survol de la littérature, une étude du BIT (Bördös et al., 2015) suggère que pour les jeunes chômeurs de longue durée, les subsides à l'emploi suffisamment longs (jusqu'à 2 ans) et substantiels (jusqu'à 50% du coût salarial) produisent des effets bénéfiques sur leur insertion en Europe ».

Le député socialiste relève qu'avec le PL 11847, les subsides seraient de 6 mois à 3 ans. Cela étant, il relève que la situation est différente de celle du marché suisse parce que le canton de Genève est totalement limitrophe avec la France. Il demande si l'impact est encore plus grand sur la durée ou si cela n'a pas forcément d'impact.

Selon M. Ferro Luzzi, il faut retenir que s'il y a un budget pour ce type de mesures, il est possible de cibler tous les jeunes entre 15 et 30 ans, sur une durée de 6 mois. Alternativement, il est également possible de cibler les personnes qui ont seulement fait l'école secondaire, pour une durée de 3 ans.

M. Ferro Luzzi estime qu'un Etat a meilleur temps de cibler une population précise, sur une plus longue durée, plutôt que de saupoudrer sur les catégories qui trouvent plus aisément un emploi. Selon lui, il faut que le jeune, qui n'a pas de formation achevée, soit encadré par une mesure un peu plus longue, afin que les ressources soient attribuées à ceux qui en ont le plus besoin.

M. Ferro Luzzi évoque un facteur, qui est lié à la formation. Le canton de Genève est, malgré tout, influencé par la France, s'agissant de l'importance de l'Université. En effet, tout le monde souhaite obtenir la maturité pour aller à l'Université, à l'inverse des cantons suisses alémaniques, dans lesquels les jeunes font essentiellement des apprentissages. Cela induit ce phénomène de cascade, selon lequel les gens commencent par aller au Collège, ensuite à l'école de commerce, pour finalement finir à l'ECG, sans terminer aucune formation. Les parcours sont beaucoup plus sinueux à Genève que dans le canton de Lucerne par exemple.

M. Ferro Luzzi évoque également le modèle danois, dans lequel le marché du travail est assez ouvert. En effet, les Danois ne s'occupent pas du marché de l'emploi, mais se concentrent sur les personnes qui arrivent au chômage.

Un commissaire PLR demande s'il est juste de devoir passer par le chômage pour obtenir un premier emploi. Il lui semble que le fait de devoir s'inscrire au chômage, pour bénéficier de cette mesure, n'est pas correct. En effet, la personne qui va essayer de trouver un travail à la fin de sa formation sera péjorée parce qu'elle n'aura pas fait la démarche auprès du chômage.

M. Ferro Luzzi souligne que, par le passé, il était beaucoup plus facile de s'inscrire au chômage après les études afin de toucher une indemnité. Il

relève qu'en l'état actuel, cela a bien changé. En effet, le délai de carence est plus substantiel. De plus, l'AIT et le délai-cadre ont été réduits. En ce sens, M. Ferro Luzzi explique que l'attractivité du chômage a changé. Il lui paraît tout à fait correct qu'il y ait des conditions particulières pour les jeunes qui n'ont pas cotisé. Il ne lui paraît pas non plus outre mesure choquant que ces jeunes aient le droit à une indemnité de la part du chômage s'ils ne trouvent pas d'emploi.

Le même commissaire PLR explique avoir un gros problème avec ces deux PL. A titre personnel, il défend un système dual et HES, et constate un paradoxe. Il s'agit du constat selon lequel la formation n'est pas en adéquation avec le milieu professionnel, ce qui représente un échec. Un jeune, qui est formé dans une entreprise, est déjà dans un milieu professionnel. Une fois qu'il a eu son CFC et qu'il entre dans une HES, il a d'ores et déjà un pied dans le marché du travail.

M. Ferro Luzzi pense, justement, que c'est la raison pour laquelle il faut considérer cette mesure de subsides pour les jeunes qui ne sont pas dans cette situation. Il faut cibler cette mesure sur les jeunes qui ont des difficultés à trouver un emploi parce qu'ils ont peu de compétences ou pas de formation secondaire (II). Il ne voit pas l'intérêt de prévoir ce type de mesures pour les personnes qui sortent de l'Université parce qu'elles vont finir par trouver un emploi. En effet, les personnes qui ont fait des études sont relativement privilégiées.

Une commissaire EAG estime que ce débat pose la problématique de l'adéquation de la formation. Elle relève que M. Poggia parlait de l'acquisition d'expérience. Elle indique qu'à une certaine époque, il était normal que l'adaptation au poste de travail se fasse par le biais de l'employeur. Elle précise qu'il s'agissait d'une forme de responsabilité sociale de l'employeur, qui finançait cette période, sachant que le salaire à l'engagement est plus faible que celui d'un travailleur expérimenté. Elle considère que l'introduction d'une telle mesure, dans laquelle l'Etat contribue au salaire, biaise les rapports entre le coût du travail et la manière dont il est rétribué. Selon elle, il s'agit d'une question particulièrement alarmante. Pour conclure, elle demande quelles sont les attentes des employeurs vis-à-vis de l'adéquation de la formation.

M. Ferro Luzzi admet qu'il ne s'agit pas d'une réelle certification. En revanche, il relève que le simple fait d'avoir eu un premier emploi est normalement valorisé par le marché du travail. En effet, il y a de bonnes chances que son expérience lui soit utile dans une autre entreprise.

M. Ferro Luzzi indique que l'employeur demandera toujours que la formation du jeune employé soit financée. M. Ferro Luzzi relève que l'un des secrets de la réussite du marché du travail suisse est précisément le fait qu'il n'y ait pas que de la théorie. En effet, les gens continuent d'apprendre sur le lieu de travail.

Audition de M. Gilles Miserez, Directeur général de l'OFPC

M. Miserez remarque que le PL 11847 propose un financement sur 3 ans. Une des questions qui se pose est donc celle de la concurrence qu'il pourrait y avoir entre ce type de dispositif et le secteur de l'apprentissage. A Genève, le secteur de l'apprentissage doit véritablement être développé au niveau des entreprises. Tous les indicateurs de l'OCE le montrent, lorsqu'on est titulaire d'un titre, on a plus de chances d'être en activité professionnelle.

Il relève ensuite que le PL 12245 du Conseil d'Etat est plus mesuré et qu'il s'appuie sur une notion plus immédiate de prise en compte du chômeur. L'allocation d'initiation au travail (AIT) est en effet prévue dès le début de l'enregistrement sur une période maximale d'une année. Ce PL est donc plus mesuré et permet d'encourager les entreprises à engager des personnes en recherche d'emploi. Il remarque toutefois que le texte du PL prévoit que la bénéficiaire doit avoir terminé sa formation, mais qu'il n'est pas mentionné s'il doit avoir réussi et obtenu un titre pour pouvoir bénéficier d'une indemnité. Dans le raisonnement qui est celui d'encourager la formation, il propose d'amender le texte du PL avec une phrase qui consisterait à dire que la personne qui peut bénéficier des indemnités doit s'être inscrite aux examens afin d'obtenir un titre.

Pour répondre à un commissaire socialiste, premier signataire du PL 11847, M. Miserez expose qu'au mois de juillet 2019, le chômage des jeunes était de 3,8% à Genève. Il faut savoir qu'en Suisse le chômage des jeunes correspond à la moyenne du canton, sauf à Genève où, selon les chiffres de l'OCE, on est à 2,9%. A Genève, on se situe donc à presque un point en dessous de la moyenne du canton, ce qui est une bonne chose.

En ce qui concerne la différence entre les deux PL, M. Miserez explique que le PL 11847 l'a un peu étonné car il prévoit une mise en œuvre pour des jeunes au chômage arrivés en fin de droit. Cette notion est un peu étrange car plus on attend et plus il est difficile de retrouver un emploi. A son sens, le fait que le PL du Conseil d'Etat permette à un jeune qui est au chômage de bénéficier immédiatement des indemnités est une meilleure solution.

En ce qui concerne la concurrence, il explique que l'objectif du canton est vraiment de renforcer l'apprentissage à Genève et de faire en sorte que les

entreprises engagent des jeunes en formation duale. Il explique qu'il a un peu peur que le PL 11847 fasse concurrence à l'apprentissage et qu'on se tire une balle dans le pied par rapport à l'objectif de former les jeunes, notamment dans la filière professionnelle.

Il ajoute que le fait de mettre en action une indemnité pour les jeunes arrivés en fin de droit est trop restrictif, surtout que selon le dispositif fédéral, on se doit de prendre en charge les jeunes dès leur inscription. Cette réactivité est importante pour l'employeur, mais aussi pour le jeune qui se sent mobilisé et partie prenante par rapport à l'entreprise.

Le même commissaire socialiste demande si cette durée de 6 mois maximum prévue par le PL du Conseil d'Etat n'est pas un peu trop courte pour acquérir une expérience si un jeune n'en a pas.

M. Miserez répond que c'est déjà une première activité et une occasion de découvrir une entreprise. Il rappelle par ailleurs que ce dispositif vient aussi en complément des stages que le jeune a menés dans le cadre de sa formation. Le risque qu'il y aurait avec une période plus longue ce serait de porter ombrage au secteur de l'apprentissage.

Un commissaire PLR remarque que ces deux PL s'adressent en réalité assez peu à ceux qui ont accompli une formation duale et qui sont déjà en contact avec le monde des entreprises. Il remarque que les deux PL, dans leur philosophie, sont à l'opposé de ce que demandent les employeurs. Au lieu que le jeune fasse lui-même les démarches d'aller présenter son CV dans les entreprises, la voie la plus simple c'est de s'inscrire au chômage pour pouvoir bénéficier de prestations. Il considère que cette manière de faire n'est pas tellement juste par rapport à ceux qui essaient de trouver du travail par eux-mêmes. C'est une question de positionnement philosophique. Il remarque finalement qu'à force d'aider les jeunes et les plus anciens on aide tout le monde, mais qu'en même temps on n'aide personne. Il rappelle que l'employeur, s'il a envie d'embaucher quelqu'un, n'a pas besoin de se faire subventionner et n'a pas besoin de recevoir d'aides de l'Etat.

M. Miserez remarque qu'il serait intéressant d'entendre l'OCE par rapport au dispositif fédéral qui existe et qui est celui de l'AIT. Il serait intéressant de savoir si ce dispositif est utilisé et quels sont ses effets. Il serait également intéressant de demander à l'OCE si en mettant en œuvre cette allocation d'initiation au travail, il y aurait un impact sur l'emploi et sur la réduction du taux de chômage qui est relativement faible chez les jeunes. En ce qui concerne la question de l'apprentissage, il indique qu'à Genève sur 100 collaborateurs publics et privés on a 1,7 apprenti. En Suisse, on est à 5 apprentis sur 100 collaborateurs et à Uri à 8. On voit donc qu'il y a un

décalage entre Genève et les autres cantons et qu'il y a une nécessité de former et d'être en contact avec les entreprises. Il y a aussi une nécessité pour les entreprises d'assurer la relève. Il précise que c'est valable pour tous les secteurs.

Pour répondre à une intervention d'une commissaire MCG au sujet des difficultés rencontrées par les entreprises à cause des ordonnances fédérales, M. Miserez expose que ces ordonnances ne sont pas plus restrictives à Genève qu'ailleurs. Le problème réside dans le fait que ces ordonnances ne sont pas rédigées par Berne mais par les OrTra qui se réunissent et qui définissent des conditions-cadres qui permettent de former. L'OFPC, en tant qu'organe de surveillance, est en charge de faire appliquer ce que décident les associations professionnelles. Il précise cependant que les choses évoluent puisque tous les 5 ans, les ordonnances sont mises sur la table et sont révisées.

M. Miserez ajoute que, comme le tissu économique est formé principalement de PME, l'OPFC met en place des réseaux d'entreprises, c'est-à-dire que l'Office aide 2-3 entreprises à se mettre ensemble de manière à pouvoir offrir des conditions-cadres qui permettent de former des apprentis. Il explique que l'OFPC accompagne les entreprises dans ce sens-là afin de permettre aux apprentis de faire une année dans une entreprise puis de tourner et d'obtenir l'ensemble des qualifications pour pouvoir se présenter aux examens. C'est le rôle de l'OFPC d'accompagner les entreprises et de trouver des solutions pour leur permettre de devenir des entreprises formatrices. Ces conditions-cadres sont là mais font aussi partie de la qualité de l'apprentissage.

Suite à l'intervention d'un commissaire PDC, M. Miserez explique que tous les chiffres montrent que le fait d'obtenir un titre est le meilleur moyen pour être en activité. Pour celui qui n'a pas de titre, le risque de précarisation est beaucoup plus important. Il s'agit donc de former et de former le plus rapidement possible. A Genève, la voie royale est la filière dite générale. On entre en apprentissage beaucoup plus tardivement que dans les autres cantons. L'idée serait donc de renforcer le secteur de l'apprentissage de manière à capter le jeune beaucoup plus rapidement afin qu'il obtienne le titre le plus tôt possible. A Genève, nous avons une proportion de jeunes qui vont dans la filière générale qui est beaucoup trop importante. A l'issue du cycle d'orientation, 4% des jeunes vont dans la formation duale et 15% dans la formation plein-temps. Donc sur 100 jeunes, il y a que 20% qui vont dans la filière professionnelle à l'issue du cycle alors que dans le canton de Berne il y a entre 50 et 60% de jeunes qui vont directement dans la filière professionnelle à l'issue du cycle. Il y a donc un enjeu d'orientation et un

enjeu économique qui est important à ce niveau-là. C'est aux partenaires économiques et sociaux ainsi qu'à l'Etat de mettre en avant des filières de formation, de les promouvoir, de les développer et de travailler avec les HES afin de définir des perspectives. Il faut dynamiser et développer le secteur professionnel à Genève. La marge de progression est importante.

Pour répondre à un commissaire vert, M. Miserez précise que, dans notre bassin, le référentiel c'est quand même de dire qu'il faut des formations supérieures et qu'il faut commencer par une maturité. Le modèle de commencer par un apprentissage à l'issue du cycle d'orientation est un modèle qui surprend encore les chefs d'entreprises et les responsables des ressources humaines. Le modèle suisse n'est pas encore connu de manière large et n'est pas encore intégré au sein des entreprises. Il explique qu'il doit très souvent expliquer les fondements de l'apprentissage aux entreprises et qu'il doit mener un gros travail de terrain, d'explication et d'argumentation pour faire comprendre aux entreprises le côté bénéfique de l'apprentissage. Dans le domaine bancaire par exemple, il explique qu'il y a 4 fois moins d'apprentis au sein de la place financière genevoise qu'au sein de la place financière zurichoise. Il précise que c'est pareil dans tous les secteurs et qu'à Genève, on considère l'apprentissage d'une manière différente de la Suisse alémanique. En Suisse alémanique, les maîtres d'apprentissage sont fiers d'avoir des apprentis alors qu'en Romandie, les entreprises se sentent un peu redevables. Ce sont donc des perceptions très différentes. Pour augmenter les places d'apprentissage, il explique qu'ils doivent prospecter, rencontrer les entreprises de manière à leur expliquer ce qu'est l'apprentissage et mettre en évidence ses avantages. Il explique qu'il s'agit aussi d'accompagner les entreprises dans leur quotidien pour qu'elles deviennent des entreprises formatrices. Il y a donc un accompagnement que l'Etat doit mener par rapport à l'économie. Et puis, il y a aussi une notion d'exemplarité puisque l'Etat est passé à 4% d'apprentis. Les entreprises subventionnées, comme les SIG et les HUG par exemple, ont augmenté massivement leurs places d'apprentissage puisqu'ils sont passés de 150 à 200 apprentis. Ce travail de terrain permet ainsi d'augmenter les places. Il explique que l'objectif est d'augmenter de 100 places, les places d'apprentissage par année à Genève.

Pour conclure, il insiste sur le fait que l'autre facteur important est celui de l'orientation. Il est important d'augmenter la volumétrie mais il est aussi important d'accompagner les jeunes dans leurs choix scolaires et professionnels. L'orientation doit commencer plus tôt, c'est-à-dire en 10^e année avec des séances d'information à l'attention des parents de manière à mettre en évidence le système suisse qui leur est parfois encore complètement étranger.

Suite à une question du même commissaire vert au sujet de la formation continue, M. Miserez explique qu'il y a même un service à l'OFPC qui est dédié à la formation continue avec un budget qui a été augmenté de manière sensible ces dernières années afin de pouvoir répondre à toutes les demandes. A Genève, 83% de la population a obtenu un titre du secondaire 2 et l'objectif de la Confédération est d'atteindre 95%. Il explique que l'idée est d'avoir un maximum de personnes avec un titre de manière à éviter la précarité. Cette question de la formation des adultes est en constante augmentation. Il explique d'ailleurs que l'article 32 de l'ordonnance fédérale en matière de formation professionnelle propose différents modèles pour les adultes qui souhaitent obtenir une AFP ou un CFC. Le dispositif est multiple ; il s'agit d'une validation des acquis pour certaines professions, de la reconnaissance de l'expérience professionnelle, de la réduction de la durée de la formation ou d'un parcours classique dans des centres de formation professionnelle. On a donc 4 modèles qui sont proposés et qui permettent d'obtenir un titre. A Genève, il explique qu'il y a entre 700 et 800 adultes qui reçoivent un titre. Il ajoute d'ailleurs que l'OFPC travaille avec l'OCE pour que ceux et celles qui sont inscrits au chômage puissent acquérir une formation et obtenir un titre fédéral.

M. Miserez conclut en soulignant que l'objectif du canton est vraiment de former au maximum, aussi bien les jeunes que les adultes, et qu'il s'agit de renforcer la formation duale. Il propose donc de conditionner l'octroi de l'indemnité aux personnes qui ont terminé leur formation et qui ont obtenu un titre.

Deuxième audition de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, et proposition d'amendement au PL 12245

M. Poggia commence par rappeler que si le taux de chômage descend en dessous du seuil de 3,3%, qui est précisé à l'article 6 alinéa 1ter OACI, alors les personnes ne peuvent pas obtenir l'AIT pendant le délai d'attente. Or, il explique que le but du PL du Conseil d'Etat est précisément de faire en sorte qu'un jeune, qui a été pénalisé par les modifications de la loi sur l'assurance-chômage, puisse bénéficier immédiatement du soutien sans avoir besoin d'obtenir les prestations chômage. Comme le taux de chômage est finalement descendu en dessous de ce seuil de 3,3%, il explique que ses services ont dû prévoir une exception pour ne pas pénaliser les jeunes chômeurs. L'amendement qui est proposé permet ainsi de faire référence au taux de chômage genevois en lieu et place du taux de chômage national de façon à pouvoir offrir les prestations prévues par le PL 12245.

M. Poggia lit le nouvel article 38A bis alinéa 1 qui prévoit que « *les chômeurs qui, en raison d'un taux de chômage national inférieur à celui fixé par l'article 6, al. 1ter de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, n'ont pas droit à des allocations d'initiation au travail, peuvent bénéficier de l'allocation de premier emploi pour autant que le taux de chômage genevois atteigne ou dépasse celui de cette disposition de l'ordonnance* ». Il lit également l'alinéa 2 qui prévoit que « *la durée de l'allocation de premier emploi est fixée en fonction du plan de formation établi par l'employeur, mais ne peut dépasser 6 mois* ». Cela signifie que si l'ordonnance prévoit un taux de chômage de 3,3% alors même si le taux de chômage genevois se situe en dessous de ce seuil, le dispositif mis en place par le PL 12245 s'appliquerait malgré tout.

Il lit pour finir le nouvel alinéa 3 de l'art. 38E qui prévoit que « *pour les chômeurs visés à l'art. 38A bis de la loi, le montant de l'allocation de retour en emploi correspond à 60% du salaire pendant toute la durée de celle-ci* ».

Il explique que sans ces modifications tout le dispositif s'écroulerait par le simple fait d'un passage en dessous du seuil fixé par le droit fédéral.

Un commissaire PLR commence par remarquer que ce PL ne crée pas une seule place de travail. A ces yeux, ce qui est important c'est la formation. Or, la mesure qui est préconisée par le PL ne favorise pas la formation et est même une manière d'empêcher la formation.

Pour M. Poggia, si on va un peu au-delà dans la réflexion, on peut remarquer que la mesure qui est proposée par le PL concerne des jeunes qui ont achevé un parcours de formation. Il ne s'agit donc pas d'aider des jeunes qui arriveraient les mains dans les poches. C'est précisément parce qu'il y a une réalité de jeunes qui demandent à entrer en emploi mais qui se voient répondre par les employeurs qu'ils cherchent des gens avec de l'expérience professionnelle, qu'il s'agit de les aider. C'est pour donner un coup de pouce à ces jeunes-là qu'il s'agit d'intervenir. On ne peut pas être certain de taper à coup sûr sur la bonne mesure mais ce serait irresponsable de s'abstenir d'une mesure qui pourrait produire des effets simplement parce qu'on n'a pas la certitude qu'elle pourrait les produire. Aujourd'hui, il y a une problématique chez les jeunes formés qui ne sont pas expérimentés. On ne crée peut-être pas de place de travail avec cette mesure mais ce qu'on veut c'est qu'elles soient occupées par des compétences locales plutôt que de mettre nos jeunes dans une concurrence qui peut être ressentie comme déloyale.

Le même commissaire PLR demande comment on peut justifier le fait qu'un jeune chômeur qui aurait 29 ans pourrait bénéficier de cette aide alors qu'un chômeur de 31 ans ne pourrait pas en bénéficier. Il demande à

M. Poggia s'il n'a pas peur qu'on décale une partie du marché du travail sur ceux qui peuvent bénéficier d'allocations par rapport à ceux qui ne peuvent pas en bénéficier.

Pour M. Poggia, le reproche de dire que l'Etat va faire en sorte que les employeurs engagent un candidat de 29 ans plutôt qu'un autre de 31 ans est toujours possible quand on fixe des limites. Le problème c'est que si on ne fixe pas de limite on aura le même problème. Aujourd'hui, il existe des aides pour les plus de 50 ans qui n'existent pas pour les personnes de moins de 50 ans mais ce n'est pas pour autant que les employeurs engagent plus de gens qui ont plus de 50 ans. Au final, la situation des plus de 50 ans ne s'est malheureusement pas améliorée. Ce qui détermine un employeur à engager quelqu'un ce n'est pas uniquement la prestation financière qu'il peut recevoir.

Il explique qu'avec ce PL, il s'agit de donner un instrument supplémentaire aux jeunes qui cherchent un emploi afin de pouvoir leur permettre de mettre le pied à l'étrier et de mettre sur leur CV qu'ils ont eu une expérience professionnelle dans une entreprise. C'est cela qui est important. On peut fixer la limite à 35 ans au lieu de 30 ans mais à un moment donné il va falloir fixer une limite. La limite de 30 ans semble être plutôt raisonnable puisque la plupart des jeunes terminent leurs études vers les 25-27 ans. Il explique que le but de cette loi ce n'est pas d'aider d'éternels étudiants, même si aujourd'hui il est clair qu'on finit de plus en plus tard ses études.

M. Poggia insiste sur le fait qu'il ne faut pas oublier l'article 38H qui prévoit une évaluation de la loi après deux ans. Cette évaluation permettra de faire un point de situation afin de déterminer si la mesure a été ciblée correctement et s'il faut corriger le tir. Si on se rend compte qu'il y a un engouement, on pourra aussi en tirer des conclusions.

Il termine en déclarant qu'il ne s'agit pas de mettre des populations de chômeurs les unes contre les autres. Par contre, on sait très bien que le chômage qui touche les jeunes touche plus fondamentalement le lien qui attache ces jeunes à la société dans laquelle ils vivent. Lorsqu'un jeune se forme et qui voit qu'il ne trouve pas de travail au lieu où il s'est formé, cela crée une problématique qui va au-delà de la recherche de l'emploi. C'est véritablement le lien entre ce jeune et la société dans laquelle il est intégré qui est touché.

Discussion en commission et vote d'entrée en matière

Un commissaire socialiste remarque qu'il serait bien d'arriver à un compromis entre le PL 11847 et le PL 12245. Dans le PL 11847 ce qui était recherché c'était d'avoir une certaine durée de la mesure. Dans le cadre du PL 12245, il propose l'amendement suivant à l'article 38A alinéa 2 : *« l'allocation de premier emploi consiste en l'octroi d'une participation au salaire brut, calculée sur une période de 12 mois dès le premier jour de l'octroi des allocations d'initiation au travail »*. Il propose également d'amender l'article 38A alinéa 3 de la manière suivante : *« l'allocation de premier emploi prolonge la durée des allocations d'initiation au travail jusqu'à une durée globale de 12 mois, et assure une participation au salaire jusqu'à concurrence de 60% pendant cette durée »*. Il explique que ces amendements permettraient de se rapprocher du but de meilleure réinsertion professionnelle. Avec les 6 mois prévus actuellement dans le PL 12245, on ne fait pas grand-chose d'autre que la situation déjà précaire qui existe aujourd'hui.

Une commissaire EAG explique que son groupe ne soutiendra aucun des deux PL. Le PL 11847 s'inscrit dans le cadre d'une allocation de premier emploi une fois les prestations de chômage épuisées, c'est-à-dire qu'elle s'adresse aux chômeurs en fin de droit, ce qui revient à contribuer au paiement du salaire pendant 3 ans pour favoriser l'engagement des jeunes travailleurs. Pour le groupe EAG, ce principe est inacceptable. La formation permet de former les jeunes à un premier emploi. Le principe de l'acquisition de l'expérience est contenu dans le fait d'un salaire d'engagement qui n'est de loin pas celui de quelqu'un qui a de l'expérience. L'adaptation au poste de travail et l'acquisition de l'expérience sont des choses qui s'acquièrent sur le marché du travail et qui fait partie aussi des attributions des employeurs. De ce point de vue là, contribuer au paiement du salaire est une manière ne de pas reconnaître la valeur de la prestation fournie par le travailleur pour ce qu'elle vaut. Cela est d'autant plus étonnant qu'on s'inquiète de l'augmentation des charges de l'Etat. Pour le groupe EAG cette contribution est mal venue.

En ce qui concerne le PL du Conseil d'Etat, elle remarque qu'on est à nouveau dans un système où il faut que la personne ait trouvé un emploi et où on viendrait proposer une contribution au salaire du jeune qui occuperait cet emploi. A nouveau, cette manière de faire revient à remettre en question la valeur du travail fourni par la personne. C'est une forme d'assistance aux employeurs qu'ils n'ont eux-mêmes pas souhaitée puisque l'UAPG a dit très clairement qu'elle n'était pas en faveur de ce PL. Il en va de même pour les syndicats, ce qui est quand même un indicateur important. Ce qui est plus

gênant encore dans ce PL, c'est qu'il faut que la personne ait trouvé un emploi, qu'elle soit au bénéfice d'une AIT, c'est-à-dire au bénéfice d'une mesure qui amène déjà une contribution de l'Etat au salaire de l'employé. En plus de tout cela, on viendrait rajouter une période de contribution à ce même salaire ce qui paraît tout à fait hors de propos. Au moment où on est en train de mesurer à quel point les charges de l'Etat augmentent et plutôt que de travailler sur les causes et veiller à ce que les employeurs engagent des gens à des conditions correctes, venir soutenir des employeurs alors qu'eux-mêmes ne sont pas preneurs de cette démarche ne paraît pas adéquat.

La même commissaire EAG remarque en outre que le PL 12245 du Conseil d'Etat assure ceintures et bretelles puisqu'il s'agit d'avoir un contrat de travail signé, une AIT puis une prolongation par la mesure qui est proposée par le projet de loi. S'il y a une volonté, dans certains cas complexes, d'aider des personnes en difficulté, elle rappelle qu'il y a déjà un certain nombre de mesures au niveau fédéral qui sont mises en place. Le fait de venir rajouter une mesure cantonale semble superfétatoire.

En ce qui concerne les principes, elle considère que le fait de valider le fait que quelqu'un qui sort de formation n'est pas opérationnel revient à remettre en question la formation et à considérer que la formation n'est pas terminée. Il faut prendre ceci en considération parce que soit la formation ne permet pas d'assurer la fonction en emploi et à ce moment-là c'est la formation qu'il faut améliorer, soit on considère que le cursus de formation est abouti et que la personne est en mesure de fonctionner pour autant qu'un employeur accepte de jouer son rôle d'employeur. On ne peut pas valider le fait que la formation n'ait pas abouti et que l'Etat paie pour qu'il y ait une acquisition d'expérience.

Un commissaire PLR déclare que son groupe refusera ces deux textes. Il commence par rappeler que ces deux PL ne vont pas créer un seul emploi supplémentaire. En ce qui concerne la philosophie de la démarche pour décrocher un emploi, il considère qu'il est dérangeant de devoir passer par la case chômage pour trouver un emploi. C'est un peu un défi à la formation. Cela revient à dire qu'on ne croit pas en la formation et qu'elle n'est pas en adéquation avec le marché de l'emploi alors que ce n'est pas le cas. Le problème est qu'il faut que les jeunes tissent de plus en plus de liens avec les entreprises. Ce lien mérite d'être renforcé et puis surtout l'expérience se fait au niveau de la rémunération. Au départ, on a un salaire de $x F$, ensuite on estime la compétence de la personne qu'on veut avoir en entreprise et il y a une progression qui se fait au niveau du salaire.

Il rappelle également les propos de M. Miserez, Directeur général de l'OFPC, qui a déclaré que la formation duale était plus proche des entreprises

et de l'intégration du futur travailleur parce que les jeunes en formation ont déjà un esprit d'entreprise et sont attentifs au réseau. Le fait d'être déjà dans une entreprise a pour conséquence que l'on acquiert plus d'expérience que lorsqu'on se trouve dans une filière plein-temps ou dans une filière académique sans avoir de stage. Il déclare qu'il est inquiet de l'instauration d'une forme de concurrence avec la formation duale, surtout qu'aujourd'hui on se bat pour essayer de faire venir de plus en plus de jeunes dans les entreprises.

Il déclare ensuite que les employeurs ne sont pas des assistés et qu'il n'admet pas le principe de rémunérer les employeurs pour qu'ils engagent des jeunes. Les employeurs sont libres et responsables. S'il y a des choses qui ne vont pas, il y a assez d'associations patronales pour soutenir l'apprentissage. Il évoque notamment la mise sur pied de réseaux d'entreprises.

De son point de vue, si vraiment on veut aller au fond des choses en termes de réflexion sur le fonctionnement de la société, des entreprises et de l'intégration des jeunes, il considère qu'on ferait mieux de regarder un peu plus l'attribution des marchés publics avec des pratiques administratives un peu plus en faveur des entreprises citoyennes. S'il y a quelque chose à faire pour soutenir les jeunes, l'emploi et la formation, il faudrait commencer par appliquer certains critères dans l'attribution des marchés publics.

Enfin le commissaire PLR conclut en soulignant le fait que PL du Conseil d'Etat est combattu aussi bien par l'UAPG que par la CGAS, qui sont loin d'avoir des positions politiques semblables. Quand on est face à un PL pour lequel aussi bien les associations patronales que les syndicats sont défavorables, il n'y a pas tellement de raison de le voter.

Un commissaire vert indique qu'il rejoint les arguments évoqués par la commissaire d'EAG qui peuvent se résumer à la crainte d'un effet d'aubaine dont les employeurs se saisiraient. Il remarque ensuite que ces deux PL, et surtout celui du Conseil d'Etat qui est porté par de bonnes idées, créent une inégalité de traitement entre les jeunes entre 18-30 ans. Ce sera le cas de ceux qui n'ont pas achevé de parcours de formation, et il y en a beaucoup. Il y a des gens qui échappent encore à toute formation. Ceci serait totalement en dehors du PL du Conseil d'Etat puisque l'article 38A alinéa 4 prévoit que « le premier emploi est la première activité salariée après l'achèvement d'un parcours de formation ». Il est extrêmement important que ces gens qui n'ont pas de formation trouvent un emploi parce qu'ils vont justement se former dans le cadre du travail. Il serait tout à fait inéquitable que des employeurs préfèrent des jeunes qui ont fini un parcours de formation et n'embauchent

pas les jeunes qui peuvent être formés sans avoir fini un parcours de formation.

Un commissaire UDC indique que son groupe soutiendra le PL du Conseil d'Etat en l'état, c'est-à-dire sans la prolongation à 12 mois. Il déclare qu'il est tout à fait d'accord avec le fait qu'il ne faut pas aller dans le sens de favoriser le marché de l'emploi et de profiter de prestations qui seraient offertes pour l'engagement de jeunes. Il ne faudrait pas que cela devienne une aubaine pour les employeurs et que cela devienne une pratique au sein des entreprises de profiter de ces prestations. Il rappelle toutefois que l'on parle de gens qui sont formés mais qui sont sur le carreau. Pour ces gens, si ce petit coup de pouce peut leur permettre de rentrer dans la vie active, c'est une mesure intéressante qu'il faut prendre surtout que son prix n'est pas exorbitant. Et puis, une des autres raisons pour laquelle il faut absolument soutenir le PL du Conseil d'Etat réside dans le fait que les jeunes formés subissent une grosse concurrence. Il faut savoir que l'offre est absolument énorme et abondante avec les frontières ouvertes. Certains ont peut-être besoin de ce coup de main pour y arriver. Il ne faut pas écarter d'office cette petite mesure qui n'est pas énorme en termes de coût. Il déclare en revanche que le groupe UDC ne soutiendra pas le PL 11487 du groupe socialiste.

Un commissaire socialiste indique qu'il faut un rapprochement entre le monde professionnel et le monde académique et celui de la formation. En effet, la formation professionnelle est le meilleur moyen d'insertion sur le marché du travail. Cela n'empêche toutefois pas qu'il y ait des personnes, qui malgré le fait qu'elles aient achevé une formation, n'arrivent pas à trouver un emploi. Il y a une très forte concurrence sur le marché du travail. Les jeunes sont les premiers touchés par le chômage. Il rappelle, à ce propos, que les chiffres du chômage sont totalement faux puisque le nombre de jeunes qui ne sont pas en emploi est énorme. Du coup, il faut absolument faire quelque chose et intervenir. Il déclare, à titre personnel, qu'il va s'abstenir sur le PL du Conseil d'Etat parce qu'il n'avance quasiment pas. On a des AIT qui peuvent déjà faire 6 mois aujourd'hui. Ce PL du Conseil d'Etat c'est de la rigolade et il n'est pas suffisamment utile. Il invite le Conseil d'Etat à revenir vers la Commission s'il souhaite avancer en la matière et trouver un compromis qui tienne la route. Il termine en déclarant que le groupe socialiste ne votera pas un PL qui n'avance pas suffisamment.

Une commissaire MCG rappelle que les CCT imposent des salaires minimums mais que suivant les formations, les employeurs ne laissent pas les jeunes travailler tout seul. C'est par exemple le cas des électriciens. C'est problématique puisque ces jeunes doivent être payés comme les autres

employés. Au final, une partie des jeunes se retrouvent au chômage. Les deux PL seraient donc une manière de les aider.

Elle rappelle aussi que pour le PL 12245 du Conseil d'Etat, il est prévu de faire un bilan au bout de deux ans. Si c'est un flop, on mettra fin à la mesure. Aujourd'hui, il y a quand même une partie des jeunes qui se retrouvent au chômage. Ce n'est donc pas si dangereux de mettre en place cette mesure surtout qu'il y aura un bilan d'ici deux ans.

Un commissaire PDC remarque que la philosophie des deux PL est totalement différente. Le PL 11847 base son argumentaire sur la problématique du premier emploi d'une durée de 3 ans alors que la mesure du PL 12245 du Conseil d'Etat est plus courte mais propose une aide au démarrage sur une période limitée qui vise la même démarche mais qui ne garantit en rien l'emploi sur la durée. Pour le PDC, il est difficile, voire impossible, d'entrer en matière sur l'amendement du groupe socialiste. Son groupe n'entrera en matière, ni sur le PL 11847 ni sur le PL 12245.

Il ajoute que le PDC était initialement d'accord de soutenir l'idée d'avoir un coup de main ponctuel et limité dans le temps pour aider les demandeurs d'emploi. Il explique que son groupe a toutefois été surpris de voir que certains membres de gauche ont pris la décision de ne pas entrer en matière sur cette hypothèse pourtant très significative. Il remarque que les socialistes ont dit que le but du PL 11847 était clairement de compenser l'expérience que certains jeunes n'arrivaient pas à acquérir et qu'il s'agissait de les aider dans la durée. Il explique que le groupe PDC est conscient que certaines personnes ne sont pas en phase avec un certain type de jobs et que c'est pour cette raison qu'ils pensaient qu'il était possible de les aider ponctuellement. Il explique qu'ils pensaient naïvement que ce type de position allait quand même dans un sens clair de donner un coup de pouce significatif, même si elle était limitée dans le temps. Il explique que lorsqu'ils ont vu que ce type de procédure ne passait pas au sein des groupes de gauche, ils ont été surpris et ont estimé que si peu de monde en voulait c'était qu'il y avait sûrement quelque chose de mieux à trouver plus tard.

Un autre commissaire socialiste rappelle qu'on a quand même une situation où les employeurs rechignent à engager des personnes qui n'ont pas d'expérience professionnelle au sortir de leur formation. Certains disent que ce n'est pas à l'Etat de payer mais il faut analyser la chose de plus près. Quand on regarde quelle est la situation au sein des formations où il y a une composante d'expérience en entreprise, que ce soit sous forme d'apprentissages ou sous forme de stages, on se rend compte que les personnes qui font ces stages ou ces apprentissages ne sont pas payées au même tarif que des employés. Au niveau du marché du travail, ces personnes,

qui sont en stage ou en apprentissage, sont en effet considérées par les employeurs comme étant encore dans un processus où elles apprennent des choses et ont donc un rendement moins élevé que des « vrais » employés. C'est la raison pour laquelle ces personnes sont moins bien payées que les autres employés. Au final, celui qui paie la différence c'est donc la personne en formation qui doit renoncer à une partie de son salaire.

Cette manière de faire n'est pas possible sur le marché ordinaire du travail donc soit on accepte que des gens qui ont fini leur formation soient payés moins que les conditions de travail normales, soit on accepte que l'Etat donne un coup de pouce pour faire en sorte que ces personnes qui sont sorties de formation puissent trouver un emploi, sinon aucun employeur ne les engagera au prix du marché. C'est peut-être une forme d'interventionnisme de l'Etat mais il rappelle quand même que l'Etat finance aussi les formations. A son sens, il est donc un peu logique que l'Etat s'investisse pour donner un coup de pouce aux jeunes afin qu'ils puissent se lancer dans la vie professionnelle. Soit on vote ces deux PL, soit on mène une réflexion sur la réforme des cursus de formation mais on ne peut pas laisser des jeunes qui finissent leur formation ne pas trouver de place de travail. Ce sont des jeunes qui vont *in fine* se retrouver au chômage et à l'assistance sociale ce qui n'est pas concevable. Il encourage la Commission à prendre en compte le principe qui veut que le mieux est l'ennemi du bien et à faire un pas dans la bonne direction pour donner un coup de pouce aux jeunes.

Un commissaire vert relève que la formation professionnelle duale est très différente de la formation en école parce que les apprentis qui sont en formation duale reçoivent un premier salaire. Il rappelle qu'un premier salaire c'est un premier emploi. Pendant leur formation duale, ils sont salariés et sont soumis aux cotisations sociales. Les diplômés de CFC ne pourraient pas être considérés comme des bénéficiaires d'une allocation premier emploi vu qu'ils ont déjà été salariés. Ces deux PL ne serviraient donc pas aux nombreux apprentis qui sortiraient avec un CFC de la formation duale, au contraire de ceux qui sortiraient d'une formation école et qui seraient éligibles à ce genre d'indemnités. Cela se rajouterait à d'autres inégalités que créent ces deux PL.

Vote d'entrée en matière

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12245 :

Oui : 5 (2 S, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 9 (1 EAG, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR)

Abstentions : –

L'entrée en matière du PL 12245 est refusée.

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission vous invite à refuser l'entrée en matière du PL 12245.

Projet de loi (12245-A)

modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (*Allocation de premier emploi*)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 1, lettre a (nouvelle teneur)

La présente loi :

- a) règle l'application dans le canton de Genève de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (ci-après : la loi fédérale) ;

Art. 7, lettre c (nouvelle, les lettres c et d anciennes devenant les lettres d et e)

Les prestations complémentaires cantonales de chômage sont :

- c) l'allocation de premier emploi ;

Art. 23 (abrogé)

Chapitre IV Allocation de retour en emploi et allocation du titre III de premier emploi (nouvelle teneur)

Section 1 Allocation de retour en emploi (nouvelle, du chapitre IV comprenant les art. 30 à 38) du titre III

Art. 30, al. 2 (nouvelle teneur)

² La présente section ne consacre pas un droit d'obtenir une allocation de retour en emploi.

Section 2 Allocation de premier emploi (nouvelle, du chapitre IV comprenant les art. 38A à 38H) du titre III

Art. 38A Principe (nouveau)

¹ L'allocation de premier emploi a pour but de soutenir l'engagement des chômeurs âgés de plus de 18 ans révolus et de moins de 30 ans révolus au moment du dépôt de la demande, s'ils trouvent un premier emploi au sens de l'alinéa 4 du présent article et à condition qu'ils soient au bénéfice d'une décision d'octroi d'allocations d'initiation au travail, au sens des articles 65 et 66 de la loi fédérale.

² L'allocation de premier emploi consiste en l'octroi d'une participation au salaire brut, calculée sur une période de 6 mois dès le premier jour de l'octroi des allocations d'initiation au travail.

³ L'allocation de premier emploi prolonge la durée des allocations d'initiation au travail jusqu'à une durée globale de 6 mois, et assure une participation au salaire jusqu'à concurrence de 60% pendant cette durée.

⁴ Le premier emploi est la première activité salariée après l'achèvement d'un parcours de formation.

⁵ L'allocation de premier emploi ne peut pas être accordée pour les domaines d'activité dans lesquels des stages sont obligatoires pour l'obtention du titre professionnel.

⁶ La présente section ne consacre pas un droit d'obtenir une allocation de premier emploi.

Art. 38B But (nouveau)

¹ L'allocation de premier emploi est destinée à favoriser l'acquisition, par le bénéficiaire, d'une expérience professionnelle dans son domaine de compétences.

² Lors de l'octroi d'une allocation de premier emploi, l'autorité compétente s'assure que le bénéficiaire acquiert, durant la période d'octroi, une expérience professionnelle à valeur ajoutée dont il pourra se prévaloir pour la suite de sa carrière professionnelle.

Art. 38C Conditions (nouveau)

¹ Le chômeur doit être domicilié dans le canton de Genève au moment de l'ouverture du droit.

² L'autorité compétente doit avoir rendu une décision d'octroi d'allocations d'initiation au travail concernant le chômeur pour son engagement auprès d'un employeur.

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

Art. 38D Dépôt de la demande (nouveau)

Le chômeur et l'employeur doivent solliciter l'allocation de premier emploi auprès de l'autorité compétente au plus tard 10 jours avant le début de l'engagement. Les cas de rigueur demeurent réservés.

Art. 38E Montant et versement de l'allocation de premier emploi (nouveau)

¹ Pendant la durée du versement des allocations d'initiation au travail, l'allocation de premier emploi complète leur montant jusqu'à concurrence de 60% du salaire mensuel brut, plafonné au montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire.

² Au terme du versement des allocations d'initiation au travail, l'allocation de premier emploi correspond à 60% du même salaire mensuel brut.

³ L'allocation de premier emploi est versée à l'employeur quand ce dernier remet, à l'autorité compétente, au plus tard dans les 3 mois suivant la fin du mois concerné, la fiche de salaire, ainsi que la preuve du paiement de celui-ci et des allocations d'initiation au travail. Le droit s'éteint s'il n'est pas exercé dans ce délai.

⁴ Si l'employeur a exercé son droit conformément à l'alinéa 3, les allocations non versées sont périmées 3 ans après la fin du mois pour lequel elles ont été demandées.

Art. 38F Révocation et restitution (nouveau)

La décision relative à l'allocation de premier emploi est révoquée si l'employeur notifie la résiliation du contrat de travail avant la fin de la mesure ou dans les 3 mois qui suivent. L'employeur est tenu de restituer à l'Etat la participation au salaire reçue. Sont réservés les cas de résiliation pour des motifs sérieux et justifiés.

Art. 38G Financement (nouveau)

La charge financière de l'allocation de premier emploi est assumée par l'Etat, qui fixe, dans le cadre de l'élaboration de son budget annuel, l'enveloppe à disposition de cette mesure.

Art. 38H Evaluation (nouveau)

¹ La première évaluation de la présente section a lieu 2 ans à compter de la mise en œuvre de l'allocation de premier emploi.

² Cette évaluation, présentée sous forme de rapport divers au Grand Conseil, contient une appréciation sur les résultats obtenus par cette mesure et son incidence budgétaire.

³ Le Conseil d'Etat propose, le cas échéant, toute mesure utile ainsi que les adaptations législatives nécessaires.

Art. 55A, al. 9 (nouveau)***Modifications du ... (à compléter)***

⁹ Dès l'entrée en vigueur de la loi ... (*à compléter*), du ... (*à compléter*), modifiant la loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983, l'octroi de nouvelles mesures cantonales est régi exclusivement par le nouveau droit.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Allocation de premier emploi (APE)

Pour les candidat-e-s à l'emploi de plus de 18 ans et de moins de 30 ans au bénéfice d'indemnités de chômage

Allocations d'initiation au travail (AIT)
40% en moyenne + APE
= 60% pendant 6 mois au maximum

Le premier emploi est la première activité salariée après l'achèvement d'un parcours de formation.

L'allocation de premier emploi ne peut pas être accordée pour les domaines d'activité dans lesquels des stages sont obligatoires pour l'obtention du titre

28/04/2019 - Page 1

Allocation de premier emploi (APE) – exemple de situation concrète

Au chômage depuis 3 mois, Alexandre, âgé de plus de 18 ans révolus, a un CFC et des expériences dans la vente de textiles. Il rencontre un employeur à la tête d'un magasin de Hifi qui recherche un vendeur. Alexandre met en avant les avantages des allocations d'initiation au travail (AIT) et de l'APE dont lui a parlé sa conseillère ORP. L'employeur prévoit un plan d'initiation de 3 mois pour qu'Alexandre acquière des compétences complémentaires (connaissances techniques des produits, contacts et devis auprès des fournisseurs, relation clientèle avec les particuliers et les entreprises du fichier clients, etc.). L'OCE octroie une AIT de 3 mois, complétée par une APE à concurrence d'une participation globale au salaire de 60% pendant 6 mois (les 3 premiers mois: AIT de 40% en moyenne et APE de 20% en moyenne, puis du 4^e au 6^e mois inclus: APE de 60%).

Avantages

- Complément à la participation au salaire et, cas échéant, prolongation de la période travaillée prise en charge par l'Etat.
- Acquisition d'une expérience professionnelle dans son domaine de compétences.
- Expérience professionnelle à valeur ajoutée dont le candidat pourra se prévaloir pour la suite de sa carrière professionnelle.



Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 fax 731 87 06 - ccp 85-412318-9

Genève, le 17-06-2019

Commission de l'économie du Grand Conseil de
la République et Canton de Genève
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3964
1211 Genève 3

Notre réf. 3717-CoT

re8517

Allocation de premier emploi PL 11847 et 12245 : position de la CGAS

Texte déposé lors de l'audition du 17 juin 2019

Les deux projets de loi sont similaires. En guise de soutien aux jeunes diplômé-e-s d'une école à la recherche du premier emploi, ils préconisent une subvention étatique à l'entreprise qui les engage, de manière à couvrir une partie importante du salaire. Le PL 11847 couvre le 50% du salaire pour une durée de 3 ans (de manière dégressive : 60% la première, 40% la deuxième et 20% la troisième année), et le PL 12245 couvre 6 mois à raison de 60% le prolongement d'une AIT (Allocation d'initiation au travail prévue par la LACI). Les deux projets ont également comme point commun de réserver cette mesure aux jeunes diplômé-e-s d'une école et de ne pas prendre en compte les jeunes à la sortie d'un apprentissage dual.

Le dispositif légal actuel prévoit déjà la mesure ARE d'une durée maximale d'une année pour les moins de 50 ans. Elle est ouverte également aux jeunes à la fin des indemnités de chômage.

La CGAS recommande le rejet des deux projets.

Pas de cadeaux aux entreprises

Les entreprises ont déjà reçu un immense cadeau avec l'acceptation de la RFFA fédérale et cantonale le 19 mai 2019. Nombre d'entrepreneurs ont défendu la RFFA en arguant que la baisse de la fiscalité permettrait des investissements favorables à la croissance économique et à la création d'emploi. Elles n'ont donc pas besoin de ces nouvelles dispositions. Il revient à l'Etat de leur poser des quotas d'engagement de jeunes sans contrepartie financière qu'elles ont déjà amplement reçu.

Pour combattre le chômage des jeunes, et des moins jeunes, il faut lutter contre la précarisation de l'emploi

Le chômage de tous-tes les catégories d'âge, dont celui des jeunes, est à relier aux politiques de précarisation de l'emploi qui détruisent l'emploi fixe et stable au profit d'emplois précaires, à durée déterminée, sur appel, sur plateforme en pseudo-indépendance, aux stages de pseudo-formation et d'acquisition d'expérience. Le démantèlement des prestations de l'assurance-chômage en 2011, de même que l'abaissement de l'âge de protection des jeunes travailleurs et travailleuses en 2008 allaient à rebours du bon sens et ont privé les jeunes d'une partie de leurs droits face à l'assurance-chômage. Pour briser la spirale de la précarité, qui touche de plus en plus de jeunes, il faut rétablir des prestations de chômage dignes de ce nom et introduire un salaire minimum légal pour tous.



Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 fax 731 87 06 - ccp 85-412318-9

Combattre le chômage des jeunes, et des moins jeunes, par la création d'emplois sociaux et écologiques

Lutter contre le chômage des jeunes, et des moins jeunes, ne requiert pas de nouveaux cadeaux aux entreprises, mais la volonté politique de lutter contre le chômage en général: en premier lieu en mettant fin aux politiques d'austérité. Et en créant des emplois sociaux et écologiques, en lien avec des enjeux de société comme le vieillissement de la population, la transition écologique et la lutte pour le climat qui absorberaient la jeunesse pour en faire le moteur du changement.

En parallèle, il s'agit d'améliorer la protection contre le licenciement qui est très lacunaire en Suisse et de prendre des mesures pour limiter le recours au travail temporaire dans les entreprises, notamment celles au bénéfice de marchés et de subventions publiques.

Combattre l'idée que la formation n'est pas adéquate, et qu'il faut payer pour travailler

La tendance de la part des entreprises à exiger toujours plus d'expérience et de savoirs pointus, découle elle aussi de la précarisation de l'emploi. Les études sont disqualifiées, la formation n'est jamais reconnue comme suffisamment adéquate dans le but de disposer de main d'œuvre à bon marché. Entre stages gratuits de pseudo-formation et subventions aux entreprises sous prétexte de donner un coup de pouce aux jeunes à la recherche du premier emploi, l'idée se répand que pour travailler, c'est aux salarié-e-s de payer durant un certain temps. Or tout travail mérite sa juste rémunération. Les deux PL plutôt que de combattre ces tendances, risquent de venir les légitimer.

Instituer un contrôle plus formalisé des entreprises bénéficiaires d'ARE

Plutôt que de prolonger la durée des ARE, la CGAS propose d'instituer un contrôle plus formalisé des entreprises qui bénéficient des subventions publiques. Les modifications de 2017 à la partie ARE de la loi cantonale en matière de chômage ne sont pas suffisantes. L'accord de la commission tripartite pour accorder une ARE est insuffisant. Le contrôle formalisé a pour objet de contrôler que tous-tes les salarié-e-s de l'entreprise sont au bénéfice des conditions de travail en usage tel qu prévu par la loi. Ce contrôle peut être confié, selon les dispositions légales, à l'OCIRT et à l'IPE pour les secteurs non soumis à une CCT et pour les secteurs soumis à CTT, respectivement aux commissions paritaires des branches si elles disposent d'un bureau paritaire de contrôle.

Intensifier les ARE existantes

Plutôt que d'instituer de nouvelles formes d'ARE, la CGAS préconise d'intensifier le recours de la mesure déjà existante. Le Rapport N87 de la Cour des comptes, d'avril 2015, dans une de ses recommandations, mettait l'accent sur l'absence relative de promotion des ARE auprès des employeurs et auprès des chômeurs. 4 ans après la publication de ce Rapport, force est de constater que sur la partie du site web de l'OCE

<https://www.ge.ch/recruter-candidat-inscrit-au-chomage/autres-aides-au-recrutement>

« L'essentiel en bref » dédié à informer les employeurs des avantages et procédures pour engager des chômeuses et des chômeurs, on retrouve certes la promotion de l'AIT et concernant les fin de droits, la promotion de la mesure EdS. En revanche nulle mention dans ce document de l'ARE.



Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 fax 731 87 06 - ccp 85-412318-9

Des PL poudre aux yeux ?

La CGAS a étudié l'évolution de l'utilisation de la part du Canton des deux mesures qui consistent à rémunérer l'entreprise lorsqu'elle engage une personne au chômage, à savoir l'AIT financée par la Loi fédérale et l'ARE financée par le Canton.

	Avril 15	Avril 16	Avril 17	Avril 18	Avril 19	
ARE	512	473	211	144	107	-71%
AIT	86	199	177	158	228	+62%
Tot	598	672	388	302	335	-43%

Force est de constater que depuis 2015, en dépit du recours plus fréquent à l'AIT qui progresse de 62% et passe de 86 en avril 2015 à 228 en avril 2019, à cause de la très forte diminution du recours à l'ARE qui passe de 512 en avril 2015 à 107 en avril 2019, soit une diminution de 71%, le volume global d'utilisation de la part du Canton des mesures qui consistent à rémunérer les entreprises lorsqu'elles engagent une personne au chômage est en forte baisse, -43% entre avril 2015 (598) et avril 2019 (335).

Plutôt que de modifier la loi, il nous paraît ainsi plus pertinent de demander pourquoi les bases légales existantes, y compris les modifications à la partie ARE intervenues à partir de 2017, ont été si peu appliquées ces dernières années. Inefficacité de l'OCE ? Volonté politique de serrer le robinet ? Même après les modifications de 2017 qui posent un cadre plus contraignant ? Réticences des entreprises dès lors que les modifications légales de 2017 ont introduit quelques règles supplémentaires à l'octroi d'ARE ?

Le Canton dispose déjà de bases légales suffisantes pour utiliser plus intensément ces mesures, s'il le souhaite en ciblant les moins de 30 ans.

Conclusion

Pour la CGAS, qui en recommande le rejet, ces deux PL élaborés au nom de la lutte contre le chômage des jeunes, ne servent en fin de compte qu'à légitimer les cadeaux aux entreprises et à distraire l'attention des vraies causes du chômage des jeunes et des moins jeunes : les politiques de précarisation de l'emploi et les politiques d'austérités qui empêchent la création d'emploi sociaux et écologiques en réponse aux défis de société actuels.

Davide DE FILIPPO, SIT, vice-président CGAS

Alessandro PELIZZARI, Unia, président CGAS

Manuela CATTANI, co-secrétaire générale SIT

Eléments de réflexion concernant les PL 11847 et PL 12245

Giovanni Ferro Luzzi

24 juin 2019

Résumé des projets de loi

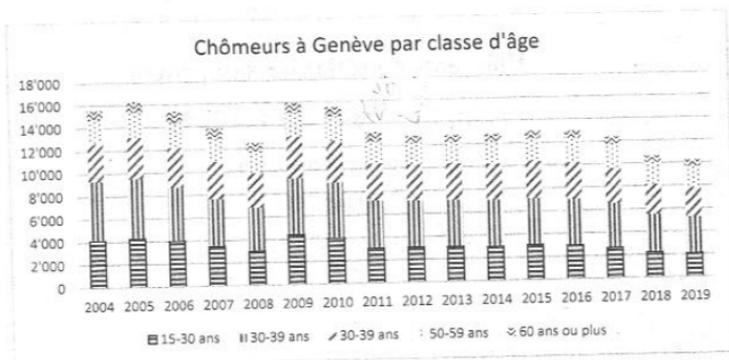
Ces PL visent à modifier la LMC pour y intégrer une allocation de premier emploi (APE) qui vise à soutenir l'engagement de chômeurs entre 18 et 30 ans pour le premier emploi (après la formation) afin de favoriser la constitution d'une expérience sur le marché du travail. Il s'agit d'une allocation qui prend en charge jusqu'à 60% du salaire pendant une période limitée à trois ans (40% la 2^e année, 20% la 3^e année) pour le PL 11847 et de 6 mois pour le PL 12245.

Il s'agit d'un « prolongement » de l'AIT (allocation d'initiation au travail) qui est versée à l'employeur pour tout chômeur lors de son délai-cadre.

Questions : Différences par rapport à l'Allocation de retour en emploi (ARE) :

- Durée trois ans / 6mois au lieu d'une année (2 ans ARE pour les +50 ans) ?
- Seuls les jeunes n'ayant pas eu d'emploi sont éligibles ? Le sont-ils pour l'ARE ?
- Le financement 60% contre 50% ?
- Le contrat doit être de durée indéterminée, mais au minimum (à durée déterminée) de trois ans / 6 mois ?

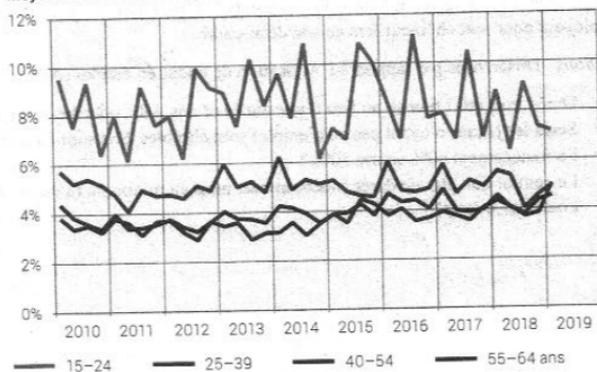
Quelques chiffres pertinents au PL



Le chômage des < 30 ans diminue en raison de la bonne conjoncture. Attention, il s'agit des chômeurs inscrits (définition du SECO).

Taux de chômage au sens du BIT par groupes d'âges

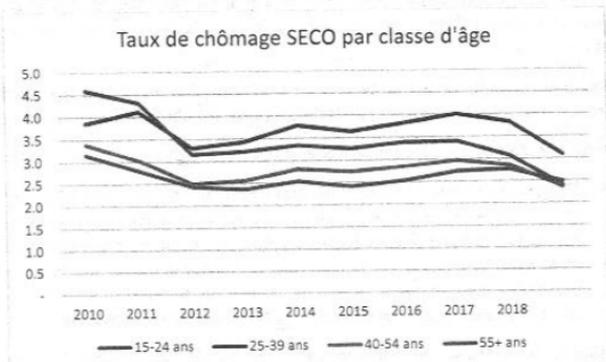
Moyennes trimestrielles, population résidente permanente



Source: OFS - Enquête suisse sur la population active (ESPA)

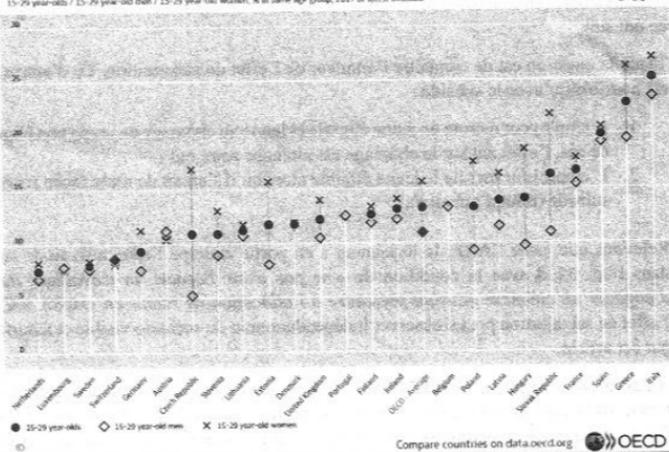
© OFS 2019

Pour la Suisse (la donnée n'existe pas au niveau cantonal), le taux de chômage au sens du BIT est le plus élevé pour les 15-24 ans (c'est la classe d'âge choisie par l'Office fédéral de la statistique), alors qu'il est plus bas ou comparable avec la définition du SECO :



Youth not in employment, education or training (NEET)

15-29 year-olds / 15-29 year-old men / 15-29 year-old women, % in same age group, 2017 or latest available



En comparaison internationale, la Suisse se porte plutôt bien pour intégrer les jeunes au marché du travail ou à une formation.

Université de Genève – GSEM ; Unimail, bureau M3325 ; 40, bd du Pont-d'Arve ; 1211 Genève 4

Ligne directe : +41 (0) 22 379 89 01 ; Giovanni.Ferro-Luzzi@unige.ch

Haute Ecole de Gestion de Genève ; Campus Batelle – Bureau F106 ; 7, route de Drize / 1227 Carouge

Ligne directe : +41 (0) 22 388 17 24 ; giovanni.ferroluzzi@hesge.ch Mobile : +41(0)76 374 02 17

Qu'attendre d'une telle mesure ?

La théorie économique fournit quelques pistes pour évaluer les effets attendus en utilisant les simples mécanismes d'offre (des travailleurs) et de demande (des employeurs) sur le marché du travail.

De manière générale, lorsqu'un facteur de production (ici un certain type de main-d'œuvre, les jeunes avec peu d'expérience) est subventionné, le coût pour l'employeur est réduit.

Ce coût est réduit de manière relative et absolue :

- De manière *relative* à d'autres facteurs de production qui ne bénéficient pas du subside (p.ex. un « non-jeune » de 31 ans, ou un jeune frontalier). Dans ce cas, l'employeur est incité à recruter plus de jeunes éligibles au détriment d'autres travailleurs ;
- et de manière *absolue* car le coût total du travail diminue, soit la masse salariale est plus faible pour un même niveau de production, ce qui peut pousser les employeurs à recruter davantage de travailleurs, éligibles ou non à la subvention.

La théorie économique permet également de prendre en compte la possible pression qu'exercerait cette hausse de la demande des employeurs sur le salaire et qui freinerait quelque peu l'expansion initiale de l'emploi. Nous supposons cet effet comme négligeable ou peu vraisemblable (en tout cas à court terme) dans le cas de figure présent et nous l'ignorons dans ce qui suit.

Toute la question est de connaître l'ampleur de l'effet de substitution. En d'autres termes, il est possible qu'avec le subside :

1. L'employeur recrute un jeune éligible et laisse au chômage un jeune non éligible. Dans ce cas, l'effet net sur le chômage est moindre voire nul ;
2. L'employeur recrute le jeune éligible alors qu'il l'aurait de toute façon recruté sans le subside (effet d'aubaine).

Relevons que, pour l'ARE, le législateur a en partie anticipé l'effet néfaste de substitution dans l'art. 32, d avec la condition de « ne pas avoir licencié un travailleur dans le but d'engager un chômeur pouvant prétendre à l'allocation de retour en emploi. » Cependant, l'effet de substitution peut s'observer indépendamment du scénario visible et manifeste prévu par cet article.

À des fins d'illustration, supposons que 100 personnes prennent la retraite à un moment donné et que 100 jeunes arrivent sur le marché du travail. Si tous ces travailleurs sont homogènes et il n'y a pas de friction ou problèmes informationnels sur le marché du travail, les 100 jeunes remplacent les 100 retraités. Il n'y a pas de chômage. La subvention (APE ou ARE), en abaissant le coût du travail, peut augmenter l'emploi et générer un effet de substitution et d'aubaine.

Si on introduit des frictions (par exemple, les départs à la retraite ne se font pas en même temps que les arrivées sur le marché de l'emploi) ou des problèmes d'information (un jeune peut ne pas avoir vu un poste vacant), même avec des travailleurs homogènes, on peut observer des chômeurs à court terme (par exemple, 5 jeunes restent sans emploi chaque année) mais à long terme, les postes finissent tous par être occupés. Dans ce cas, le subside permet d'accélérer l'appariement mais génère un potentiel effet d'aubaine pour l'employeur.

Admettons maintenant que les travailleurs ne sont pas homogènes et que les jeunes qui arrivent sur le marché du travail n'ont pas les mêmes diplômes et compétences. C'est le cas le plus intéressant et pertinent, car il correspond le mieux à la situation des jeunes décrite par les députés dans l'exposé des motifs.

Dans ce cas, les employeurs recrutent les plus performants et une portion des jeunes peut rester au chômage de manière durable (chômage dit **structurel**) et coexister avec des places vacantes, car leur expérience est insuffisante pour ces dernières. Dans ce cas, le subside permet d'abaisser le coût du groupe défavorisé (notamment pendant la période d'investissement en mise à niveau) et de convaincre les employeurs de les engager. De la sorte, les travailleurs peuvent bénéficier d'une formation pour accroître leurs compétences sur le lieu de travail pendant la période transitoire.

Dans ce cas, il n'y a pas d'effet d'aubaine et le subside agit comme de l'huile dans les rouages.

Autres effets possibles :

- *Effet d'équilibre général* : Cette analyse repose cependant sur une vision *partielle* du marché du travail. Certains auteurs estiment que l'effet de substitution est exagéré dans le modèle simple de marché car la subvention, en donnant aux personnes désavantagées l'opportunité de retrouver un emploi, permet de les réinsérer durablement sur le marché du travail, et crée de ce fait une *externalité positive*. En les faisant passer d'*outsiders* à *insiders*, le taux de chômage structurel devient plus bas à long terme.
- *Le signal ou la stigmatisation* : bénéficier d'une subvention peut être perçu par l'employeur comme le signal d'une plus faible productivité ou employabilité. Cet effet de stigmatisation est d'ailleurs potentiellement plus élevé lorsque le ciblage est plus étroit (qui est pourtant recommandé et préféré au « saupoudrage » par l'OCDE comme mentionné plus bas). Cependant, cet effet est difficile à évaluer.
- *L'effet de scarification* : Des études ont démontré que les jeunes pouvaient subir les séquelles d'une récession au moment de leur entrée sur le marché du travail (premier emploi) bien au-delà de la période de mauvaise conjoncture, avec des attentes pessimistes sur leurs de trouver un emploi. Si le subside est déployé pendant la récession, on peut donc s'attendre à ce que ces mauvaises perceptions soient atténuées.

Existe-t-il des antécédents ?

Oui, le subventionnement à l'embauche de chômeurs a déjà été expérimenté dans plusieurs pays de l'OCDE sous différentes formes et constitue un outil très répandu auprès des offices

de l'emploi depuis de nombreuses années et constitue à des échelles variables un outil très populaire des services nationaux d'emploi. Un survol de la commission européenne indique qu'environ 25% des chômeurs danois sont au bénéfice d'un subside à l'emploi. En Espagne, entre 35% et 50% de la dépense en MMT est dévolue à une forme de subside à l'emploi. Les autres pays où le subside à l'emploi est significatif sont la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume Uni. Par ailleurs, les jeunes chômeurs représentent de loin le groupe-cible le plus répandu.

Le subside peut être plus ou moins généralisé, payé à l'employé ou à l'employeur (sous forme directe ou indirecte comme une réduction des impôts ou des cotisations sociales). Le plus souvent, la mesure est ciblée sur un groupe (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de l'aide sociale, jeunes désavantagés, personnes handicapées, etc.). Le ciblage permet de réduire l'*effet d'aubaine* de la subvention, car il rétablit les chances d'emploi pour les catégories ayant les moins bonnes perspectives sur le marché du travail.

Dans le cas des jeunes sans formation au chômage, l'OCDE recommande de séparer les jeunes ayant moins de 20 ans pour privilégier une solution éducative ou formative plutôt qu'un emploi, et proposer l'allocation de premier emploi aux plus âgés.

Etudes empiriques

Il existe une très importante littérature qui évalue l'efficacité des mesures du marché du travail (MMT), dont le subside à l'emploi est une déclinaison possible. Les études indiquent que les effets des MMT sont plutôt modestes et varient grandement en fonction des secteurs, professions, etc.

Pour la Suisse, Gerfin et Lechner (2002) estiment l'effet sur la probabilité de retrouver un emploi après la MMT. Celle qui ressort comme la plus performante (qui n'est pas une MMT au sens strict) est la compensation pour gain intermédiaire (inférieure à l'indemnité), que les auteurs comparent à un subside à l'embauche. Malheureusement, l'ARE ne fait pas partie des mesures évaluées par l'étude. L'étude montre également que certains programmes de formation ou occupations temporaires peuvent avoir un effet négatif lié à la moins grande disponibilité pour chercher un emploi ou en accepter un.

Kangasharju (2007) évalue les subsides salariaux pour la Finlande, dont le dispositif prévoit une durée moyenne de 6 mois, et le pourcentage de subvention est d'environ 30%. Son analyse indique une croissance de l'emploi d'environ 9%.

Dans un survol de la littérature, une étude du BIT (Bördös et al., 2015) suggère que pour les jeunes chômeurs de longue durée, les subsides à l'emploi suffisamment longs (jusqu'à 2 ans) et substantiels (jusqu'à 50% du coût salarial) produisent des effets bénéfiques sur leur insertion en Europe. L'étude met en garde contre les effets de sélection (ou d'écrémage) qui poussent certaines agences nationales de l'emploi à favoriser les chômeurs ayant les meilleures chances d'insertion.

Autres considérations

- 1) Il convient de garder à l'esprit que tout dispositif ou mesure de politique publique se doit de prendre en compte les utilisations alternatives des deniers publics. Autrement dit, ce dispositif devrait pouvoir être comparé à une politique visant le même but pour le même montant budgété afin d'en évaluer la portée. Si par exemple un autre programme de formation permet à cette population de rejoindre le même objectif (intégration durable sur le marché de l'emploi), il convient de les mettre en balance pour décider de l'opportunité de la mesure.
- 2) De manière plus large, une politique du marché du travail se doit d'examiner les populations « prioritaires ». Faut-il par exemple engager les ressources pour assurer la réinsertion de chômeurs âgés ou privilégier l'insertion de jeunes sans emploi ? On pourrait a priori penser qu'il convient de cibler en premier chef les travailleurs plus âgés, car leurs chances de réinsertion sont plus faibles, mais il ne faut pas oublier qu'un jeune sans emploi ni formation (NEET) qui décroche et se retrouve à l'aide sociale comporte un coût social plus important puisqu'il risque d'y rester plus longtemps.
- 3) Dans le même esprit, il ne serait pas inutile de procéder à une évaluation de la mesure en suivant les jeunes ayant bénéficié du subsidie et en les comparant par exemple à d'autres jeunes « témoins » n'ayant pas reçu la subvention. Ceci permettrait notamment d'évaluer l'importance des effets de substitution et d'aubaine, voire de stigmatisation.

Références et sources

- Pour les données et les graphiques : OCSTAT, OFS, OCDE.
- Aki Kangasharju (2007). Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms? *Economica* 74 (293).
- European Employment Policy Observatory Review (2014). *Simulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe*. European Commission.
- Michael Gerfin and Michael Lechner (2002). A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. *The Economic Journal*, Vol. 112, No. 482.
- Jae Kap Lee (2005). Evaluation and Lessons from Wage Subsidy Programmes in OECD Countries. Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, OECD.
- Katalin Bördös, Márton Csillag, Ágota Scharle (2015). What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence. *ILO Employment Working Paper* No. 199.
- OECD (2005). *Employment perspectives*. OECD, Paris.

Date de dépôt : 17 décembre 2019

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Thierry Cerutti

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il est tout de même étonnant de constater qu'une majorité des commissaires ne veulent pas donner des moyens supplémentaires ponctuels et limités dans le temps à nos jeunes afin qu'ils puissent demain trouver un premier emploi et faire une première expérience concrète professionnelle. Il est bon de rappeler que le présent projet de loi s'applique exclusivement à des jeunes se trouvant au chômage, âgés de 18 à 30 ans et au bénéfice d'une formation achevée.

Une grande majorité des partis politiques qui ont refusé ce PL ont pourtant largement plébiscité la RFFA pour diminuer les impôts de nos entreprises, lesquelles en contrepartie s'engageaient notamment à privilégier la formation de notre jeunesse, relève de demain sur notre propre marché du travail.

Il est bon de rappeler que l'allocation versée serait de 60% du salaire durant six mois ou un montant correspondant au maximum du gain assuré (la somme versée par l'OCE). Le budget pour l'Etat est de 1,5 million de francs par année, ce qui correspond à l'assistance d'environ cent jeunes. La loi prévoit une réévaluation du besoin et de l'efficacité de cette loi dans deux ans.

Le groupe MCG soutient ce projet.

Bien qu'il existe déjà plusieurs mesures pour les personnes au chômage, comparaison n'est pas raison. Pour le groupe MCG, il est bon de prendre en considération chaque pierre posée pour améliorer l'employabilité de notre relève. Il est évident que les demandeurs d'emploi jeunes et formés ne devraient pas être laissés sur le carreau.

Afin que notre jeunesse soit employable, il est primordial qu'ils puissent acquérir le plus rapidement une expérience professionnelle et commencer leur carrière d'une manière optimale.

A Genève, les mesures proposées pour faciliter l'insertion ou le retour à l'emploi sont largement justifiables, car :

1. Le taux de chômage, en septembre 2019 et avec les critères BIT, est de 10,8%.
2. Le taux de chômage à Genève est supérieur à celui de la France voisine (6,9% !).
3. Les revenus en France Voisine sont trois fois inférieurs à ceux de Genève. En plus du dumping salarial, il existe un dumping de formation, ce qui nécessite un coup de main à nos jeunes.
4. La formation professionnelle duale est insuffisamment soutenue à Genève (le nombre de Genevois choisissant cette voie après la scolarité est sept fois inférieur à certains autres cantons).
5. Les jeunes Genevois formés dans des écoles professionnelles sont nombreux et, pour acquérir l'expérience adéquate, ils doivent accéder au monde du travail.

Le présent projet de loi propose une incitation et non une obligation.

A défaut de se répéter, il est bon de préciser que l'aide proposée dans ce PL, a un coût très modeste et apporterait aux jeunes bénéficiaires une expérience professionnelle d'une durée d'au moins onze mois et qu'il s'adresse uniquement à de jeunes chômeurs ayant achevé leur formation et recherchant un premier emploi.

Il faut également prendre en compte l'esprit de ce PL, avec le partenariat public-privé, puisque l'Etat versera une allocation pendant 6 mois et que l'employeur s'engage quant à lui à verser pendant 5 mois afin de comptabiliser une durée de contrat de 11 mois.

On se retrouve dans un échange gagnant-gagnant dans la mesure où l'indemnité est remboursable par l'employeur si le contrat de travail est dénoncé avant trois mois, calculé dès la fin du contrat de l'AIT + le délai usuel pour résilier un contrat de travail.

Ce projet de loi est indispensable et correspond au besoin des jeunes de moins de 30 ans qui ont de grandes difficultés à s'insérer sur le marché de l'emploi.

La réalité est bel et bien là. Il n'est pas possible de lui échapper. Aujourd'hui, trop de jeunes se retrouvent actuellement sur le carreau et ne trouvent pas de place de travail, ce qui est à chaque fois une situation insupportable. Combien de familles se retrouvent aujourd'hui face à ces difficultés auxquelles ce projet de loi apporte des réponses concrètes, des réponses que nous ne pouvons pas écarter d'un revers de la main.

Il est tout à fait irresponsable de ne pas faire ce pas en direction de l'intégration des jeunes dans le marché de l'emploi et d'en rester au seul assistanat qui n'est pas la solution comme chacun en conviendra.

Cette réalité doit primer sur des considérations idéologiques qui ne sont pas pertinentes et causent un tort considérable aux habitants de notre canton. Nous ne pouvons pas sacrifier des générations de jeunes qui vont subir l'absence de ces mesures. Ce réel doit véritablement être pris en compte.

Pour ces raisons, le groupe MCG vous invite à soutenir ce projet de loi, qui est indispensable à la cohésion sociale et dont Genève ne peut pas faire l'économie.

Date de dépôt : 25 novembre 2019

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi s'applique exclusivement à des jeunes au chômage entre 18 et 30 ans et au bénéfice d'un parcours de formation achevé.

Il s'agit d'un coup de pouce ponctuel et limité dans le temps. Il permettrait d'acquérir un premier emploi et une première expérience professionnelle.

L'allocation versée serait de 60% du salaire durant six mois ou d'un montant correspondant au maximum du gain assuré (la somme versée par l'OCE). Le budget pour l'Etat est de 1,5 million de francs par année, ce qui correspond à l'assistance d'environ cent jeunes. La loi prévoit une réévaluation du besoin et de l'efficacité de cette loi dans deux ans.

Le groupe UDC soutient ce projet. Il existe déjà plusieurs mesures pour les personnes au chômage, et il est évident que les demandeurs d'emploi jeunes et formés ne devraient pas être oubliés. Il est primordial que nos jeunes puissent acquérir le plus rapidement une expérience professionnelle et commencer leur carrière professionnelle d'une manière optimale.

A Genève, les mesures proposées pour faciliter l'insertion ou le retour à l'emploi sont largement justifiables, car :

1. Le taux de chômage, en septembre 2019 et avec les critères BIT, est de 10,8%.
2. Le taux de chômage à Genève est supérieur à celui de la France voisine (6,9% !).
3. Les revenus en France voisine sont trois fois inférieurs à ceux de Genève. En plus du dumping salarial, il existe un dumping de formation, ce qui nécessite un coup de main à nos jeunes.
4. La formation professionnelle duale est insuffisamment soutenue à Genève (le nombre de Genevois choisissant cette voie après la scolarité est sept fois inférieur à certains autres cantons).

5. Les jeunes Genevois formés dans des écoles professionnelles sont nombreux et, pour acquérir l'expérience adéquate, ils doivent accéder au monde du travail.

Les entreprises engageant un jeune sans expérience bénéficieraient d'une indemnité pour six mois. Avec l'attractivité des revenus suisses et un marché d'emploi européen presque illimité, nos employeurs engagent souvent, par absence de frais de formation et pour éviter les éventuels risques, des collaborateurs déjà expérimentés et confirmés.

Le projet de loi propose uniquement une incitation. Les indemnités mensuelles versées durant six mois ne dépasseraient en aucun cas le montant versé par le chômage. Cette mesure n'est pas un coussin de facilité et il n'est pas question de favoriser la « case chômage ».

L'aide proposée s'adresse uniquement à de jeunes chômeurs ayant achevé leur formation et recherchant un premier emploi.

Cette aide a un coût très modeste et apporterait aux jeunes bénéficiaires une expérience professionnelle d'une durée d'au moins onze mois.

En plus de l'allocation versée par l'Etat durant six mois, il faut ajouter une période de cinq mois durant laquelle l'employeur s'engage (l'indemnité est remboursable par l'employeur si le contrat de travail est dénoncé avant trois mois, calculé dès la fin du contrat de l'AIT + le délai usuel pour résilier un contrat de travail de contrat).

Ce projet de loi correspond au besoin des jeunes chômeurs et la durée de l'aide éventuelle ne crée aucun dysfonctionnement de concurrence pour les employeurs ou les employés.

Pour ces raisons, le groupe UDC vous propose de soutenir ce projet de loi.

Date de dépôt : 4 février 2020

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de M. Romain de Sainte Marie

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'insertion professionnelle des jeunes représente un réel problème dans notre canton. Si l'on s'arrêtait aux simples chiffres du chômage qui indiquaient au moment des travaux (automne 2016) un taux de 5,4% pour les moins de 25 ans, on pourrait nuancer l'ampleur de cette problématique. Toutefois, ce taux est deux fois supérieur au chômage global et, surtout, il est le reflet des personnes uniquement inscrites à l'OCE. Nous sommes donc bien loin de l'ensemble des jeunes en recherche d'emploi. L'analyse du chômage au sens du BIT serait déjà plus adéquate.

Dès lors, il s'agit de développer des outils permettant efficacement de réintégrer les jeunes chômeurs et chômeuses. C'est clairement le but du projet de loi 11847 déposé par le député Romain de Sainte Marie, mais ce n'est malheureusement pas l'effet attendu avec le PL 12245 du Conseil d'Etat.

Il est fréquent de constater que la plupart des offres d'emploi demandent une expérience professionnelle d'au moins 3 ou 5 ans. Les jeunes diplômés se retrouvent alors dans une situation ambiguë puisqu'ils ne bénéficient naturellement pas de ces années d'expérience. On constate depuis quelques années l'émergence des stages plus ou moins rémunérés pour pallier cette exigence des employeurs. Il est essentiel de rappeler que les stages ne peuvent être reconnus que s'ils appartiennent à un cursus de formation ou à un programme de réinsertion professionnelle. Dès lors, les stages qui sortiraient de ce contexte doivent être soumis aux mêmes contrôles que tout autre contrat de travail.

Pour répondre à cette précarité qui touche les jeunes, l'allocation premier emploi (APE) proposée dans le projet de loi 11847 du député Romain de Sainte Marie vise à briser cette dynamique et à encourager les employeurs à embaucher des profils jeunes, diplômés ou non, qui n'arrivent pas immédiatement à trouver un premier emploi. Il s'agit d'instaurer une

allocation provenant de l'Etat aux employeurs engageant un jeune au chômage en fin de droit.

La nouvelle allocation proposée par le PL 11847 est basée sur le modèle des allocations retour en emploi (ARE). L'APE prévoit une participation au salaire pendant une période de 3 ans de 60% la première année, 40% la deuxième année, 20% la troisième année. Elle ne peut avoir lieu qu'en sein d'entreprises privées.

Le projet de loi du Conseil d'Etat est en revanche une coquille vide. Il ne permet que la prolongation d'une allocation d'initiation au travail (mesure fédérale) de quelques mois, six mois maximum – le tout ne permettant pas de dépasser plus d'une année d'aide ! Le PL 12245 n'aurait donc aucun impact concernant la précarité grandissante dans laquelle se retrouvent beaucoup de jeunes diplômés.

Enfin, au vu du destin des deux projets de lois instaurant une allocation premier emploi, il est regrettable de constater qu'aucun compromis sur la durée de cette allocation n'ait été trouvé. Car, au final, aucun des deux projets de lois ne connaît de majorité. Espérons que la séance plénière du Grand Conseil soit plus consensuelle et apporte un compromis entre ces deux projets de lois.

C'est pour ces raisons que la minorité de la commission de l'économie vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser en l'état le PL 12245.