

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Léna Strasser, Romain de Sainte Marie, Grégoire Carasso, Sylvain Thévoz, Diego Esteban, Caroline Marti, Thomas Wenger, Nicole Valiquer Grecuccio, Helena Verissimo de Freitas, Jocelyne Haller, Salima Moyard, Jean Batou, Pierre Bayenet, Cyril Mizrahi, Olivier Baud

Date de dépôt : 11 février 2019

Projet de loi

modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) *(Pour une véritable politique de formation des chômeur-euse-s – Allocation cantonale de formation)*

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. 6F (abrogé)

Art. 7, al. 1, lettre f (nouvelle)

Les prestations complémentaires cantonales de chômage sont :

- f) l'allocation cantonale de formation.

Chapitre VB Allocation cantonale de formation du Titre III (nouveau)

Art. 45I Allocation cantonale de formation (nouveau)

¹ Les chômeurs ayant 22 ans révolus et étant au bénéfice des indemnités fédérales ou ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales ont droit à une allocation cantonale de formation d'une durée maximale de quatre ans s'ils

entreprennent une formation qualifiante et certifiante facilitant leur réinsertion sur le marché de l'emploi.

² Le montant de l'allocation cantonale de formation est calculé afin que les bénéficiaires disposent, compte tenu d'un éventuel salaire touché dans le cadre de la formation, d'un revenu équivalent à 80% de leur gain assuré selon la loi fédérale et au minimum à 4 000 francs par mois.

³ L'allocation cantonale n'est pas soumise aux charges sociales et ne peut être considérée comme un gain assuré au sens de la loi fédérale.

⁴ L'autorité compétente établit le catalogue des formations certifiantes, qualifiantes et adaptées aux adultes facilitant la réinsertion des chômeurs sur le marché de l'emploi.

⁵ La formation se déroule au sein d'entreprises privées, de collectivités ou d'entités publiques et d'institutions de formation. Le lieu de formation est soumis à l'autorisation de former et à la surveillance de l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue.

⁶ Avant le début de la formation, une convention de formation définissant le type et les modalités de la formation liant l'autorité compétente, l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue et le chômeur est signée. Le suivi individualisé du bénéficiaire incombe conjointement à l'autorité compétente et à l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue.

⁷ Le non-respect de la convention par le chômeur peut mener à des sanctions allant, dans les cas extrêmes, jusqu'à la révocation de la décision d'allocation cantonale de formation.

⁸ L'allocation cantonale est allouée au maximum une fois et est réservée aux bénéficiaires n'ayant pas terminé de formation durant les 2 ans précédents et n'ayant pas bénéficié d'une allocation de formation selon la loi fédérale.

⁹ Le versement de l'allocation cantonale se termine le jour où le chômeur termine ou interrompt sa formation.

¹⁰ L'autorité compétente met tout en œuvre pour que deux pour cent des demandeurs d'emploi inscrits ayant plus de 22 ans bénéficient d'une allocation de formation cantonale. Si ce pourcentage n'est pas atteint, le Conseil d'Etat adresse au Grand Conseil un rapport analysant les causes et les moyens nécessaires afin d'y parvenir, au plus tard le 30 juin de l'année suivante.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La formation est reconnue comme la clé de voûte pour la lutte contre le chômage et l'insertion professionnelle. Malheureusement, la politique actuelle en matière de chômage met l'accent sur le placement de chômeurs à tout prix et au plus vite plutôt que sur l'acquisition de compétences, la certification et le placement à long terme. Cette politique vise à minimiser le nombre de demandeurs d'emplois inscrits et les dépenses de cette politique publique. Elle est inefficace à long terme et reporte les coûts sur d'autres politiques publiques ; une frange toujours plus importante de la population est exclue du marché du travail ou touche un salaire ne permettant pas de subvenir à ses besoins sans aides des collectivités publiques. Elle pousse toujours plus de personnes à devoir recourir à l'aide sociale. La pauvreté et le risque d'être frappé par la pauvreté augmentent ; il suffit de lire le rapport officiel sur la pauvreté adopté par le Conseil d'Etat en 2016 pour s'en convaincre¹.

La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) permet d'entreprendre une formation professionnelle en entreprise avec une allocation de formation (AFO, art. 66a) offrant un revenu maximum de 3 500 F par mois. C'est la seule mesure permettant d'entreprendre une formation qualifiante et certifiante dans le cadre de la loi fédérale sur le chômage. En août 2018, le canton de Genève comptabilisait 14 709 demandeurs d'emplois inscrits. Le département de l'emploi et de la santé se refuse à livrer au Grand Conseil des chiffres précis relatifs au statut et au profil des demandeurs d'emploi. Pourtant, ces chiffres existent. Selon les chiffres fournis au Conseil de surveillance du marché de l'emploi, seule une septantaine de personnes étaient en 2018 en allocation de formation fédérale (71 AFO en mai 2018), soit un taux de demandeurs d'emploi en formation de 0,47% ! D'autre part, l'article 6F de la loi cantonale sur le chômage permet d'octroyer une mesure de formation certifiante et qualifiante aux chômeurs aux conditions financières prévues pour l'AFO fédérale. Pourtant, cette mesure n'a jamais été mise en œuvre, comme l'indique la réponse du Conseil d'Etat à la question 865². Face à ces constats, comment peut-on encore prétendre que la formation des chômeurs est une priorité politique du Conseil d'Etat ?

¹ <https://www.ge.ch/document/rapport-pauvrete-canton-geneve/telecharger>

² <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE00865A.pdf>

Il est donc urgent de prendre des mesures. Un projet de loi déposé parallèlement entend y contribuer en agissant sur deux plans. Premièrement, en rehaussant le revenu des personnes en formation à hauteur de leur gain assuré selon la loi fédérale et au minimum à 4 000 F par mois et deuxièmement en développant activement la formation des chômeurs par le biais d'un objectif chiffré de demandeurs d'emploi en AFO.

Pour autant, cela ne saurait suffire. Les AFO fédérales sont en effet réservées aux chômeurs de plus de 30 ans en principe et qui entreprennent une formation par voie duale. Cette double limitation est problématique. Les jeunes chômeurs qui, faute de formation suffisante, ne parviennent pas à retrouver du travail ne devraient pas devoir attendre 30 ans pour accéder à des mesures de formation qualifiantes et certifiantes. La limitation des formations éligibles à l'AFO aux formations par voie duale ne se justifie pas, d'autant plus face aux mutations du marché du travail, à la robotisation et aux effets de la numérisation sur le marché de l'emploi.

En conséquence de ce qui précède, le présent projet de loi vise à instituer une véritable allocation cantonale de formation garantissant aux chômeurs qui entreprennent une formation qualifiante et certifiante facilitant leur réinsertion sur le marché de l'emploi un revenu équivalent à 80% de leur gain assuré selon la loi fédérale et au minimum à 4 000 F par mois. Cette mesure serait accessible aux chômeurs dès 22 ans ayant ou non épuisés leurs droits aux indemnités fédérales et n'ayant pas bénéficié d'une AFO. Afin que cette nouvelle mesure soit activement mise en œuvre, un objectif chiffré est fixé ; 2% des demandeurs d'emploi en moyenne devraient se trouver en allocation cantonale de formation. Ce chiffre peut paraître faible mais représenterait toutefois un quadruplement du nombre actuel de demandeurs d'emploi en AFO.

Commentaire par article

Art. 6F (abrogé)

Cet article permet au canton d'octroyer aux chômeurs-euses une mesure de formation certifiante et qualifiante aux mêmes conditions financières que celles prévues par l'AFO dans la loi fédérale. Il n'a jamais été jamais mis en œuvre depuis son adoption comme l'indique la réponse du Conseil d'Etat à la QUE 865. Bien qu'il s'agisse de fait d'une mesure cantonale elle est placée dans la loi au Titre II « Placement et autres mesures » alors qu'un Titre III est dévolu aux « Prestations complémentaires cantonales de chômage ». Le présent projet de loi propose d'abroger cet article et de le remplacer par un article 45I refondant une véritable allocation cantonale de formation.

Art. 7, al. 1 lettre f

L'article 7 liste les prestations complémentaires cantonales de chômage. L'allocation cantonale de formation est ajoutée à cette liste en lettre f, la lettre e étant réservée à l'introduction d'une allocation cantonale complémentaire de formation proposée par un autre projet de loi déposé simultanément.

Chapitre VB du Titre III Allocation cantonale de formation (nouveau)

Un nouveau chapitre VB concernant l'allocation cantonale de formation est ajouté au Titre III relatif aux prestations complémentaires cantonales de chômage.

Art. 45I, alinéa 1

L'allocation cantonale de formation est destinée aux chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales, situation qui démontre une difficulté avérée de réinsertion sur le marché du travail. Elle pourra être versée dès 22 ans alors que l'allocation de formation fédérale est réservée en principe aux personnes de plus de 30 ans, ce qui ne permet pas d'agir à un âge où l'exclusion durable du marché du travail a de lourdes conséquences pour le chômeur et la collectivité en termes de coûts à long terme. Un âge minimal de 22 ans révolus est inscrit dans la loi afin d'éviter une situation d'inégalité de traitement avec des jeunes effectuant une formation n'ayant pas été inscrits au chômage et n'ayant pas droit à l'allocation.

Art. 45I, alinéa 2

Le montant de l'allocation doit permettre de maintenir le niveau de vie du bénéficiaire et, au minimum, d'assurer un revenu minimum permettant de vivre décemment à Genève, sans quoi les conditions matérielles ne sont pas réunies pour que des formations soient entreprises et menées à terme.

Art. 45I, alinéa 3

L'art. 23, al. 3 de la loi fédérale prévoit qu' « un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré ». L'allocation cantonale de formation tombe sous le coup de cette disposition impérative de droit fédéral. Elle ne peut être considérée comme un salaire et un gain assuré au sens de la loi fédérale. Est réservé un éventuel salaire touché comme apprenti durant la formation. Dans un tel cas de figure, le salaire versé est soumis aux charges sociales et l'allocation cantonale complète le montant reçu afin d'atteindre le montant fixé à l'alinéa 2.

Art. 45I, alinéa 4

La loi sur le chômage désigne l'autorité d'exécution de la loi, concrètement l'office cantonal de l'emploi, comme « l'autorité compétente ». La même terminologie est reprise dans ce projet de loi. Le but du projet de loi est la réinsertion durable des chômeurs sur le marché du travail ; les formations entreprises doivent améliorer significativement les chances des chômeurs de retrouver un emploi. Les autorités doivent donc établir la liste des formations adéquates.

Art. 45I, alinéa 5

Contrairement à ce que prévoit la loi fédérale concernant l'allocation de formation fédérale (AFO) de manière trop restrictive, ce ne sont pas uniquement les formations par voie duale qui sont concernées par ce projet de loi. La mesure de formation peut avoir lieu dans les entreprises, les collectivités ou les entités publiques et les institutions de formation, pour autant que l'OFPC leur ait accordé l'autorisation de former.

Art. 45I, alinéa 6

La convention de formation vise à s'assurer de l'adéquation et de la réussite de la mesure tant du point de vue du bénéficiaire, de l'office cantonal de l'emploi sur le plan de la réinsertion à long terme sur le marché du travail, que de l'OFPC en ce qui concerne la qualité et l'adéquation de la formation délivrée. La convention de formation doit impliquer ces trois acteurs dans la réussite de la mesure.

Art. 45I, alinéa 7

La contrepartie principale au versement de l'allocation de la part du bénéficiaire est son engagement dans la formation et le respect de la convention. Des sanctions en cas de non-respect pourront être détaillées par règlement d'application.

Art. 45I, alinéa 8

L'allocation cantonale est allouée une seule fois pour chaque bénéficiaire. Elle ne peut pas être allouée à un bénéficiaire ayant déjà bénéficié d'une allocation de formation fédérale (AFO) ou ayant terminé une formation par l'obtention d'un certificat dans les deux années précédentes.

Art. 45I, alinéa 9

Le versement de l'allocation cantonale se termine le jour où le chômeur termine ou interrompt sa formation.

Art. 45I, alinéa 10

Le projet de loi fixe un objectif à l'autorité compétente. Sans cela, la loi risque de ne pas être mise activement en œuvre, comme cela est le cas pour l'allocation de formation fédérale. En août 2018, le canton de Genève comptabilisait 14 709 demandeurs d'emplois inscrits. Seuls une septantaine de personnes étaient alors en allocation de formation fédérale (71 AFO en mai 2018) soit un taux de personnes en formation de 0,47% ! Le respect de l'objectif fixé à 2% permettrait de multiplier par quatre le nombre de personnes en formation tout en restant, en chiffres absolus, à un nombre de demandeurs d'emploi en formation relativement faible. Si ce pourcentage n'est pas atteint, le Conseil d'Etat adresse au Grand Conseil un rapport analysant les causes et les moyens nécessaires afin d'y parvenir, au plus tard le 30 juin de l'année suivante.

Au bénéfice de ces explications, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil à ce projet de loi.