

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 2 mai 2011

- a) **RD 873** **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur l'évaluation de la nouvelle loi en matière
de chômage.....** *page 2*

- b) **PL 10821** **Projet de loi modifiant la loi en matière
de chômage (LMC – J 2 20)** *page 97*

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation de la nouvelle loi en matière de chômage

Mesdames et
Messieurs les Députés,

1. Introduction

La loi cantonale en matière de chômage (LMC) contient une clause d'évaluation en vue de produire une appréciation circonstanciée de l'atteinte des objectifs et des effets déployés par la mise en œuvre de la LMC au terme d'une première période de fonctionnement du dispositif introduit le 1^{er} février 2008.

Sur la base des constats présentés dans le cadre de ce rapport, le Conseil d'Etat déposera parallèlement un projet de loi visant à adapter certaines dispositions légales actuelles, de sorte à renforcer le dispositif de réinsertion des demandeurs d'emploi de notre canton.

1.1 Stratégie de lutte contre le chômage

La lutte contre le chômage, et en particulier contre le chômage de longue durée, est une priorité pour le canton de Genève. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a proposé en 2007 une nouvelle législation, afin que l'aide à la réinsertion professionnelle soit accessible à tous les Genevois qui veulent et qui peuvent travailler, qu'ils soient au bénéfice de l'assurance-chômage ou non. Cette modification de la loi en matière de chômage (LMC) a été approuvée par le peuple le 16 décembre 2007 et est entrée en vigueur au 1^{er} février 2008.

La stratégie déployée pour lutter contre le chômage est orientée sur le retour à l'emploi. La loi en matière de chômage part du constat avéré que la durée du chômage est le facteur le plus discriminant pour le retour à l'emploi. L'objectif est la réduction du taux de chômage et de la durée moyenne de chômage. C'est dans cette perspective que la LMC a été mise en œuvre.

Pour les demandeurs d'emploi au bénéfice de l'assurance-chômage, la LMC vise une amélioration de l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) par le canton de Genève en vue de réduire le nombre de chômeurs, mais surtout de réduire la durée moyenne de leur chômage. Pour les chômeurs de longue durée et les chômeurs en fin de droit, le Conseil d'Etat entend renforcer la réinsertion professionnelle qui doit devenir le moteur de la réinsertion sociale. Pour ce faire, le canton met à disposition un budget cantonal de lutte en matière de chômage. Celui-ci doit être utilisé efficacement, c'est-à-dire que les mesures cantonales de lutte contre le chômage doivent être attribuées aux bonnes personnes et au bon moment.

1.1.1 Principales innovations de la loi cantonale

L'objectif principal de réduction de la durée moyenne du chômage vise à rapprocher Genève de la moyenne d'autres cantons suisses. Même si Genève connaît certaines particularités liées à sa population, à son économie ou à sa situation géographique, le Conseil d'Etat rappelle que ces spécificités se retrouvent également dans d'autres cantons en Suisse, eux aussi tributaires du secteur tertiaire, exposés à la concurrence internationale et confrontés à un nombre croissant de travailleurs pendulaires. Ces similitudes sont présentes dans la région bâloise comme dans la région zurichoise, même si cette dernière présente une structure socio-économique moins urbaine du fait de son important arrière-pays.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a placé trois objectifs au cœur du nouveau dispositif :

- placer rapidement et durablement les demandeurs d'emploi, pour éviter qu'ils soient tenus écartés trop longtemps du marché du travail;
- éviter la rupture du lien social en répondant, dans la mesure du possible, de manière active aux situations individuelles particulières;
- améliorer l'efficacité de l'OCE et la collaboration interinstitutionnelle.

Cette dynamique autour d'un axe « emploi-social-solidarité » trouve un écho naturel dans la nouvelle organisation du département de la solidarité et de l'emploi, qui regroupe les politiques de l'emploi et de l'aide sociale.

Plus concrètement, les innovations apportées par la LMC, entrée en vigueur en février 2008, sont les suivantes :

- une prise en charge plus rapide et plus dynamique des demandeurs d'emploi par l'introduction de jalons de parcours pour tous les dossiers durant le délai-cadre fédéral;

- une prise en charge plus ciblée par l'introduction de mesures combinant une activité professionnelle et une formation adaptée, afin de maintenir et d'optimiser l'employabilité des demandeurs d'emploi en vue d'un meilleur positionnement sur le marché du travail;
- une mise en conformité avec la LACI par la suppression des emplois temporaires cantonaux;
- un renforcement de la proximité avec les employeurs, afin de les fidéliser, en vue d'augmenter la quantité et la qualité des places vacantes à disposition des demandeurs d'emploi;
- la création d'un programme d'emplois de solidarité s'adressant aux demandeurs d'emploi en fin de droit, dont les chances d'insertion sur le marché principal de l'emploi sont réduites et qui présentent un risque de perte de lien social;
- une prise en charge mieux coordonnée entre les différents acteurs institutionnels par une meilleure distinction entre les champs de la politique de l'emploi et ceux de la politique sociale.

1.1.2 Le dispositif de lutte contre le chômage

Le dispositif de lutte contre le chômage est construit en deux phases successives. La LMC prévoit des mesures ciblées pour chacune des phases avec pour finalité un retour à l'emploi rapide et durable, ainsi que l'élévation du niveau de compétences professionnelles des chômeurs.

1.1.2.1 Régime fédéral

La première phase est régie par le dispositif fédéral instauré par la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI). La LACI assure, pour tous les cantons, la mise à disposition de moyens visant la réintégration rapide des demandeurs d'emploi dans le marché du travail, la réduction du chômage de longue durée et des arrivées en fin de droit, ainsi que la prévention de la récurrence d'épisodes de chômage. Différents instruments sont financés par l'assurance-chômage durant le délai-cadre fédéral d'indemnisation soit, sauf exceptions, les deux années qui suivent le jour où la demande de chômage a été déposée.

La LMC (Titre II) prévoit deux instruments principaux qui s'appliquent à cette phase de délai-cadre fédéral. Premièrement, pour assurer et intensifier le suivi des demandeurs d'emploi, des jalons et des échéances sont fixés dans la loi. Ces jalons offrent une garantie de suivi intensif. Les demandeurs d'emploi bénéficient d'un entretien de diagnostic le premier mois, celui-ci débouche sur un plan d'action qui doit être suivi d'effets au plus tard au cours

du troisième mois. Ensuite, un entretien approfondi est garanti au sixième mois et un programme de stage emploi formation (stage PEF) est engagé au plus tard après 12 mois d'indemnisation, pour autant que le demandeur d'emploi ne bénéficie pas déjà d'une mesure de reclassement. Avec ces jalons, la LMC pose clairement des échéances et vise à améliorer l'accessibilité de l'aide à la réinsertion professionnelle.

Deuxièmement, la LMC impose à l'OCE un délai de 48 heures pour répondre aux entreprises qui ont annoncé une offre d'emploi. Cette mesure vise à intensifier le placement grâce à un meilleur service aux entreprises.

1.1.2.2 Régime cantonal

La deuxième phase est réglée par le dispositif cantonal, subsidiaire au régime LACI, à l'issue du délai d'indemnisation fédéral. Les prestations cantonales utilisent les mesures de réinsertion professionnelle comme moteur de réinsertion sociale pour une catégorie de demandeurs d'emploi pour lesquels un retour en emploi n'a pas été possible durant la première phase du dispositif.

La LMC (Titre III) prévoit une série de prestations complémentaires qui émergent au budget cantonal. Parmi celles-ci, les principales sont destinées, sous conditions, aux chômeurs ayant épuisé leurs indemnités fédérales (chômeurs en fin de droit domiciliés sur le territoire cantonal). Ces prestations tiennent compte de la difficulté d'accéder au marché de l'emploi pour les demandeurs d'emploi dont le profil et les compétences ne sont plus adaptés aux exigences et aux besoins des entreprises du tissu économique genevois. Il est, en effet, déterminant que cette catégorie de demandeurs d'emploi soit maintenue en activité pour prévenir toute rupture du lien social.

Il s'agit notamment d'encourager l'engagement durable des chômeurs en fin de droit par le biais d'une incitation financière aux entreprises (ARE) et de favoriser l'organisation d'un marché complémentaire par la mise en place d'un programme d'emplois de solidarité (EdS) au sein d'organisations sans but lucratif fournissant des prestations d'intérêt public. La LMC prévoit encore des programmes cantonaux d'emploi et de formation (PCEF) qui sont, en principe, des stages PEF initiés durant le délai-cadre d'indemnisation fédérale et prolongés sur la base d'une évaluation complémentaire des compétences et des difficultés d'insertion ou de réinsertion de la personne.

1.1.3 La mesure de l'atteinte des objectifs

Les modifications apportées par la nouvelle LMC sont importantes. En plus de la suppression des ETC et de l'introduction de nouvelles prestations cantonales, la LMC vise le renforcement de l'efficacité de l'OCE par

l'introduction d'une nouvelle manière de travailler, en particulier en imposant un rythme et des échéances. Si l'impact de ces innovations sur les demandeurs d'emploi est difficile à estimer du fait de la multiplicité des facteurs influençant le retour à l'emploi, le Conseil d'Etat a souhaité que tout soit mis en œuvre pour qu'une évaluation soit conduite au terme d'une première période d'application de la LMC. Ceci malgré la difficulté liée à la présence, sur cette période, de deux situations conjoncturelles très différentes (croissance dynamique jusqu'en août 2008, crise économique majeure dès septembre 2008).

Ainsi divers outils d'aide à la décision, études ciblées, indicateurs d'activité et indicateurs de résultats ont été déployés pour mesurer l'atteinte des objectifs de la LMC. S'agissant des indicateurs, deux systèmes sont disponibles :

- les outils SECO permettent de rendre compte de l'atteinte des objectifs de la LACI et de poser un premier diagnostic sur l'application du dispositif fédéral. Celui-ci s'appuie sur des indicateurs de résultats et d'impacts qui visent à estimer les effets du dispositif, qu'ils soient globaux ou qu'ils concernent seulement ses bénéficiaires. Les indicateurs SECO sont disponibles pour tous les cantons et offrent une base de comparaison intercantonale. Ils sont présentés à l'annexe A;
- les outils mis en place par l'OCE permettent un diagnostic qui rend compte de l'activité et des moyens déployés pour atteindre les objectifs généraux. Ce diagnostic repose sur les indicateurs d'activité qui informent sur la disponibilité des ressources et mesurent la production des services. Ces indicateurs reflètent également les résultats intermédiaires attribuables à l'action concernée en regard des objectifs poursuivis et renseignent sur l'atteinte des objectifs cantonaux. Ils sont présentés à l'annexe B.

Enfin, les constats proposés dans la présente évaluation reposent aussi sur les données et les informations disponibles dans les rapports et études suivants :

- annexe C : rapport de l'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) : évaluation du Programme Emploi Formation (PEF), Prof. Yves Flückiger, Université de Genève, 2010;
- annexe D : rapport d'auto-évaluation du service des emplois de solidarités : EdS - bilan à 3 ans, OCE, 2011.

1.2 Structure du rapport au Grand Conseil

Le présent rapport d'évaluation a été segmenté en six chapitres. Le premier rappelle les définitions, le cadre légal et les principes qui le fondent. Le deuxième résume les enseignements du présent rapport.

Le chapitre 3 expose le contexte général et les indicateurs de résultats. Le chapitre 4 propose une analyse détaillée de la performance des instruments de lutte contre le chômage instaurés par la LMC. Le chapitre 5 aborde l'examen des procédures et des processus de mise en œuvre adoptés par la structure pour atteindre les objectifs stratégiques.

Le chapitre 6 est consacré aux propositions d'adaptation de la LMC.

1.3 Définitions

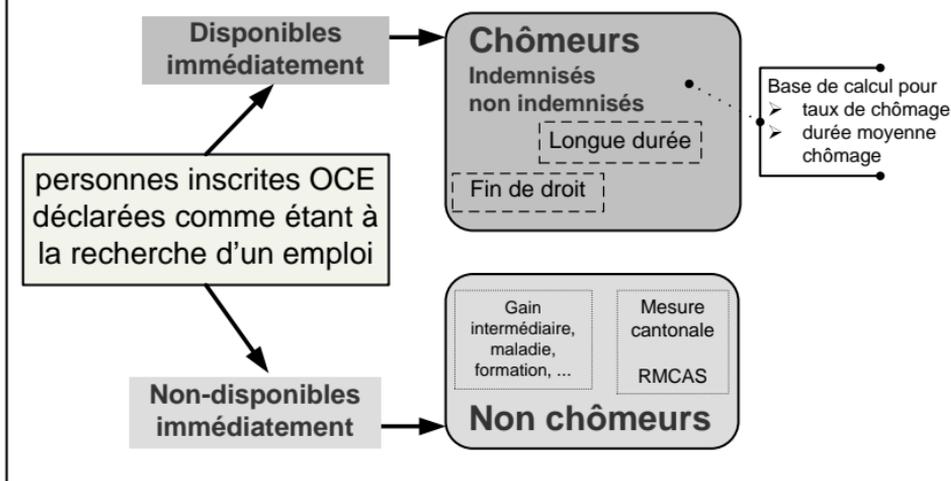
Plusieurs notions sont usuellement utilisées dans la politique de l'emploi et dans les dispositifs mis en place pour lutter contre le chômage. Les plus courantes sont définies ci-après.

Le terme de **demandeur d'emploi** désigne toutes les personnes inscrites à l'office cantonal de l'emploi (OCE), déclarées comme étant à la recherche d'un emploi.

Une première catégorie, les demandeurs d'emploi **chômeurs**, désigne les personnes à la recherche d'un emploi et disponibles immédiatement, qu'elles soient indemnisées ou non. Parmi les chômeurs, il existe des distinctions liées au nombre d'indemnités journalières déjà perçues. La dénomination chômeur de longue durée concerne les chômeurs indemnisés depuis 12 mois ou plus. Les chômeurs ayant épuisé leurs indemnités fédérales sont appelés chômeurs en fin de droit. Il existe encore la catégorie des chômeurs non indemnisés, qui recouvre plusieurs réalités : anciens indépendants en recherche d'emploi, chômeurs touchés par un délai de carence imposé par la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) ainsi que les chômeurs en fin de droit.

La seconde, les demandeurs d'emploi **non-chômeurs**, comprend les personnes qui ne sont pas disponibles immédiatement du fait qu'elles perçoivent un gain intermédiaire, qu'elles sont en formation ou celles qui ne peuvent être placées dans un délai de 30 jours pour cause de maladie, maternité, accident ou service militaire. Les personnes au bénéfice du revenu minimum cantonal d'aide sociale ou d'une mesure cantonale sont comptabilisées dans la catégorie des demandeurs d'emploi non-chômeurs. Enfin, une personne occupant un emploi peut s'inscrire à l'OCE pour la recherche d'un nouvel emploi; elle entre alors également dans cette catégorie.

DEMANDEURS D'EMPLOI (DE)



Le **taux de chômage** prend en compte **toutes les personnes inscrites à l'OCE disponibles immédiatement**, soit la catégorie des chômeurs y compris les chômeurs en fin de droit. Le calcul du taux de chômage fourni par le SECO (taux officiel) se base sur la population active issue du recensement de la population de l'année 2000 et sur le nombre de chômeurs inscrits le jour de référence. Le calcul du taux de chômage effectif, tel que développé par le canton de Genève, se base sur la population active fournie par l'enquête suisse sur la population active (données actualisées par trimestre) et sur le nombre de chômeurs inscrits le jour de référence. Ce taux effectif - basé sur des données plus actuelles - est publié depuis janvier 2010 avec l'accord du SECO. Plusieurs autres cantons suisses l'utilisent également.

La **durée moyenne du chômage** est le nombre total de jours civils chômés divisé par l'effectif des chômeurs en fin de mois (en nombre de jours calendaires)¹. Les personnes concernées par cette mesure sont les chômeurs inscrits, y compris les chômeurs en fin de droit, qui sont en attente de prestations cantonales ou inscrits à l'Hospice général, ainsi que tout autre chômeur non indemnisé. Les bénéficiaires du RMCAS ne sont donc pas pris en compte dans ce décompte.

Le **délai-cadre** est une période délimitée dans le temps durant laquelle l'assuré a des droits et des obligations. Le délai-cadre de cotisation couvre, sauf exceptions, les deux années qui précèdent la demande de chômage et le

¹ La durée du chômage précédant une nouvelle inscription n'est pas prise en compte dans le calcul de la durée moyenne du chômage.

délai-cadre d'indemnisation couvre, sauf exceptions, les deux années qui suivent le jour où la demande de chômage a été déposée et où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont remplies. Les délais sont définis par la législation fédérale.

2. Résumé

La nouvelle loi en matière de chômage (LMC) est entrée en vigueur début 2008, même si certains aspects relevant notamment du suivi accéléré de chaque chômeur ont été mis en œuvre à partir de mi-2007. Dès l'été 2008, elle a été rapidement mise à l'épreuve par la crise économique. La situation s'est détériorée dans toute la Suisse, mais au regard des quatre indicateurs, cette détérioration fut moins importante à Genève. Les particularités socioéconomiques de notre canton ne sont pas le seul facteur explicatif. La nouvelle loi a contribué à une réinsertion plus durable par son aspect qualifiant et plus rapide en raison de l'encadrement précoce et jalonné.

Le suivi des chômeurs a été clairement intensifié et accéléré, et les mesures de lutte contre le chômage ont été fortement réorientées vers l'activation grâce au développement des programmes de stages emploi formation et de reclassement. Ces actions, ainsi que la suppression des emplois temporaires cantonaux sont à la base de la réduction significative de l'écart entre les durées moyennes du chômage à Genève et en Suisse à cette période. A l'inverse, la prolongation des indemnités souhaitée par le Grand Conseil dès mai 2010 s'est immédiatement traduite par une remontée de la durée moyenne du chômage.

Malgré les résultats positifs obtenus entre février 2008 et mai 2010, le chemin qui reste à parcourir pour que le canton de Genève se rapproche de la performance moyenne des cantons suisses, telle que la mesure le SECO, reste long. Il faudra poursuivre les efforts déjà entrepris pour relever les défis relevés dans le présent rapport d'évaluation :

- a) la proportion encore importante de demandeurs d'emploi qui arrivent en chômage de longue durée sans avoir bénéficié d'une mesure adéquate d'activation à l'emploi, ce qui péjore les chances de retour en emploi.

Un effort particulier doit être fourni par l'OCE pour permettre le renforcement du diagnostic approfondi des demandeurs d'emploi à 6 mois et leur orientation vers une mesure d'activation le plus tôt possible. Cela implique de poursuivre le développement des outils de diagnostic pour en améliorer l'efficacité, mais aussi des efforts pour créer de nouveaux postes

de stages emploi et formation (PEF), en particulier dans les secteurs à fort volume de chômeurs.

- b) la proportion encore importante de demandeurs d'emploi qui arrivent en fin de droit, situation qui aggrave le risque de rupture du lien social.

Le retour vers le marché primaire de l'emploi reste l'objectif prioritaire et il est favorisé à chaque fois que cela est possible. Dans ce sens, la mesure phare des prestations cantonales, l'ARE, sera renforcée par un élargissement substantiel des conditions d'octroi. Le développement des emplois de solidarité sera poursuivi tout en intensifiant les incitations au passage au marché primaire de l'emploi pour les profils les plus proches du marché de l'emploi.

- c) la proximité encore insuffisante avec les employeurs, qui empêche l'OCE de proposer plus de places vacantes aux demandeurs d'emploi.

La création d'un service employeurs à l'OCE, doté de conseillers en personnel spécialisés dans la prospection et le contact avec les employeurs, devra permettre d'augmenter le nombre de placements en augmentant le nombre d'employeurs partenaires de l'office et en les fidélisant par une professionnalisation du traitement de leurs offres d'emploi. Un premier bilan pourra être produit fin 2011.

- d) la proportion encore trop importante à l'OCE de demandeurs d'emploi non indemnisés et inaptes au placement, qui représentent une surcharge pour les conseillers en personnel de l'OCE et dont les besoins en matière de réinsertion sociale devraient être traités en priorité.

Pour ce qui est des demandeurs d'emploi non indemnisés, la loi 10599, votée par le Grand Conseil le 11 février 2011, clarifie les responsabilités entre les champs d'action de la politique de l'emploi et de la politique sociale. L'OCE concentrera son attention sur les personnes aptes au placement selon les critères de ce dernier et proposera des outils d'aide à la réinsertion professionnelle. L'Hospice Général suivra les personnes dont les besoins s'orientent plus sur l'aide à la réinsertion sociale ou socioprofessionnelle. Par ailleurs, les outils et instruments de la LMC pourront être sollicités par les acteurs des deux dispositifs afin d'adapter au mieux l'appui aux besoins et aux aptitudes réels des bénéficiaires.

- e) la déclinaison insuffisante des indicateurs de résultats au niveau de l'OCE et une organisation interne encore marquée par l'ancienne législation, qui réduisent l'efficacité du dispositif.

L'OCE a entrepris une réorganisation en profondeur de ses structures, processus et procédures. L'OCE se concentrera sur son rôle de suivi intensif des demandeurs d'emploi en vue de leur sortie du chômage. Les

travaux de réorganisation sont orientés vers le résultat, à savoir la réduction de la durée de chômage, en s'assurant que tous les collaborateurs soient alignés sur ce résultat. Les processus de travail sont en cours de révision en partant des besoins des demandeurs d'emploi.

Au terme de cette évaluation, le Conseil d'Etat propose une série d'ajustements du dispositif de lutte contre le chômage. Ils font l'objet d'un projet de loi spécifique déposé parallèlement au présent rapport.

3. Contexte général

Les tendances illustrées par l'évolution du taux de chômage, par la durée moyenne du chômage et des indicateurs de résultats SECO présentés ci-dessous donnent une information synthétique sur l'existence et l'ampleur du problème du chômage à Genève.

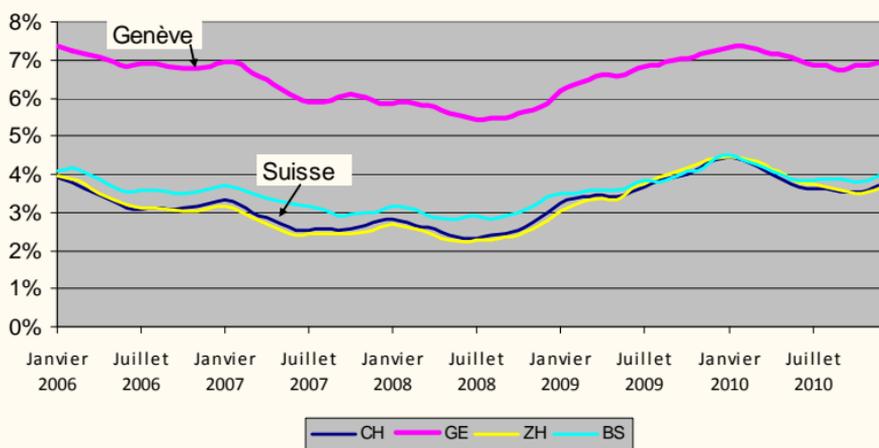
La prise en compte du contexte économique et des facteurs exogènes donnent une appréciation de l'opportunité d'envisager l'introduction de mesures correctrices, d'alternatives ou de modifications des dispositifs en place. Il convient en effet, autant que possible, d'isoler l'impact de la réglementation sur les indicateurs, afin de les distinguer des facteurs conjoncturels pouvant amplement influencer ces mêmes indicateurs.

3.1 Taux de chômage

Sur la période analysée (janvier 2006 à décembre 2010), le taux de chômage² est toujours plus élevé à Genève que celui observé en moyenne suisse et dans deux cantons dont les caractéristiques socio-économiques sont sensiblement similaires (ZH et BS).

² Le taux de chômage est calculé à partir du nombre total de chômeurs (indemnisés ou non-indemnisés).

Evolution du taux de chômage officiel



Dans le détail de la période observée, l'analyse de l'écart entre les taux de chômage à Genève et en Suisse apporte un éclairage plus fin de la situation. Cet écart, maximum en juillet 2006 avec 3,8 points, décroît légèrement à 3,5 en octobre 2007. Durant l'année suivante, l'écart se réduit de manière plus significative et atteint son seuil le plus bas à 2,9 points en décembre 2008. Auparavant, l'écart entre Genève et la Suisse se creusait en période de reprise économique car le taux de sortie était manifestement moins sensible à la conjoncture économique dans notre canton. Cela n'a pas été le cas entre 2007 et décembre 2008.

Ecart entre taux de chômage officiel GE et CH



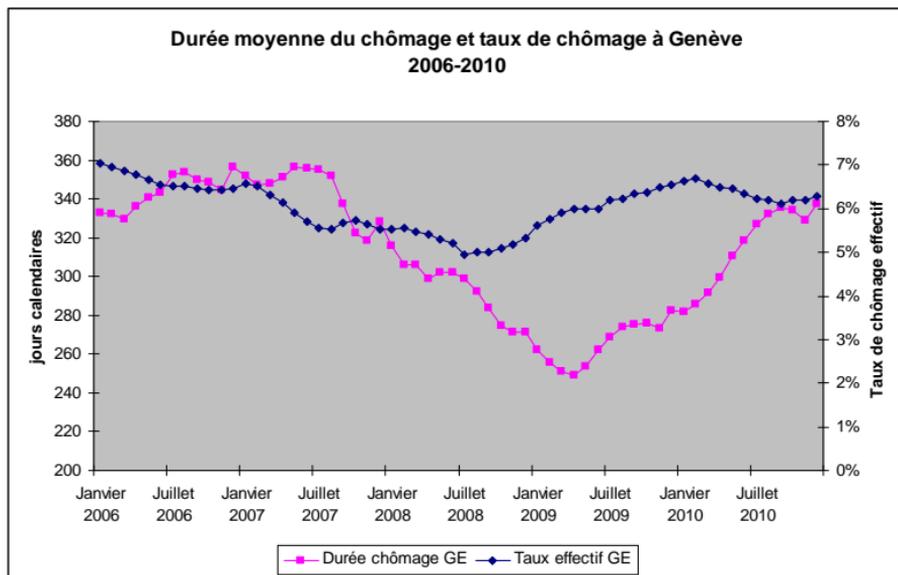
Les raisons de cette nette diminution de l'écart sont doubles. Tout d'abord, la situation économique de cette période est favorable et le marché de l'emploi est dynamique. Ensuite, nous constatons que le nombre total de chômeurs a baissé à Genève de 5,3% en un an (novembre 07 à novembre 08), alors qu'il a augmenté de 2,7% dans le reste du pays. Cette situation, inhabituelle, coïncide avec la période d'introduction de nouveaux instruments de lutte contre le chômage dès l'été 2007, puis formalisés dans la LMC entrée en vigueur le 1er février 2008. L'année 2009 présente une faible variation de l'écart entre la moyenne genevoise et la moyenne suisse. Durant l'année 2010, l'écart s'accroît à nouveau et se stabilise autour des 3 points en décembre 2010.

3.2 Durée moyenne du chômage

Sur la même période, la durée moyenne de chômage³ est également plus élevée à Genève qu'en moyenne suisse et dans les cantons de ZH et BS. Le détail de l'évolution comparée du taux de chômage et la durée moyenne de chômage donne une information complémentaire pour investiguer l'hypothèse d'une l'influence de l'introduction de la LMC sur cet indicateur.

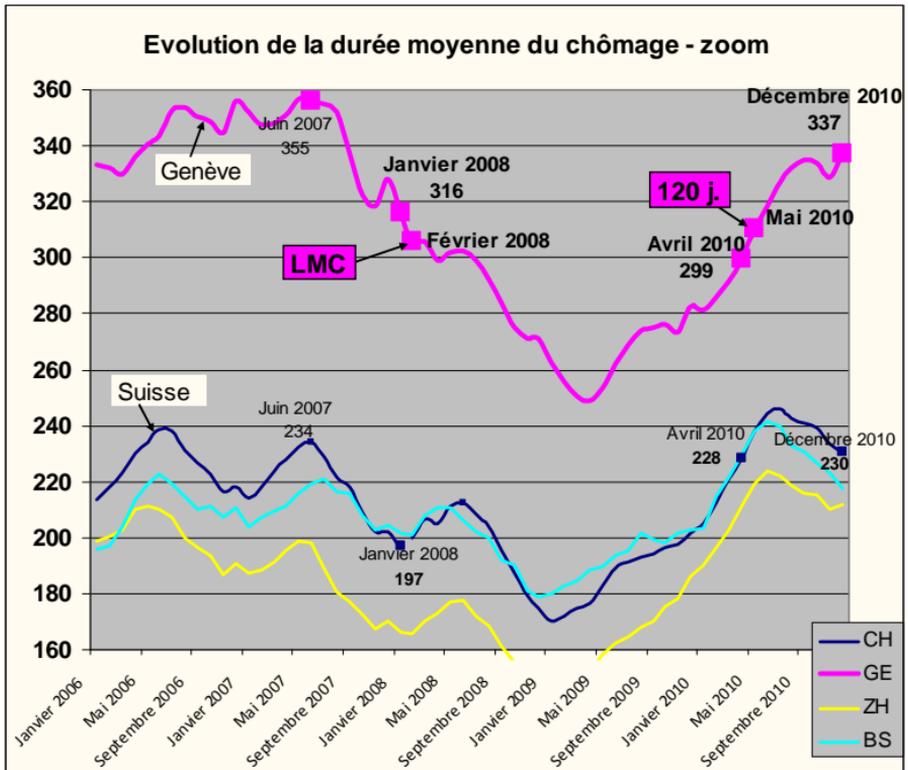
Généralement, ces deux courbes suivent une évolution similaire, bien que décalée dans le temps de quelques mois, tant à la hausse qu'à la baisse. En effet, lorsque le taux de chômage augmente, la durée moyenne baisse dans un premier temps du fait des nouveaux arrivés qui font baisser la durée moyenne. A l'inverse, la durée moyenne du chômage augmente au fur et à mesure que le taux de chômage diminue, du fait d'une part de chômage structurel plus importante.

³ La durée moyenne du chômage est comptée en jours civils et concerne la population des chômeurs inscrits à l'OCE à la fin du mois référencé divisée par la population active résidant à Genève telle qu'elle a été recensée en 2000, lors du dernier recensement fédéral de la population.



Sur le graphique ci-avant, nous constatons que la durée moyenne du chômage diminue en même temps que le taux de chômage pour la période novembre 2007 à novembre 2008. Ce phénomène particulier est probablement dû à la combinaison de plusieurs facteurs, notamment l'évolution favorable de la situation économique pour la baisse du taux de chômage et l'introduction d'un nouveau dispositif de lutte contre le chômage de longue durée.

Un zoom de la courbe de l'indicateur de durée moyenne du chômage met en évidence que l'écart entre les valeurs moyennes genevoise et suisse subit des variations qui divergent de celles observées dans les autres cantons et en moyenne suisse.



En août 2007, l'écart est de 130 jours calendaires entre la moyenne suisse et la moyenne genevoise. Entre janvier et août 2008, la durée moyenne du chômage en Suisse augmente, mais elle baisse à Genève, et l'écart se réduit sensiblement et de manière constante. En août 2008, l'écart est de 88 jours, puis atteint un minimum de 71 jours calendaires en avril 2010. Nous observons dès le mois suivant, mai 2010, que l'écart se creuse à nouveau pour dépasser les 100 jours en décembre 2010.

Durant cette période, deux modifications importantes sont apportées au dispositif de lutte contre le chômage :

- Tout d'abord, la baisse de la durée du chômage et la réduction de l'écart avec la moyenne suisse, dès le mois de février 2008, correspondent à l'entrée en vigueur de la nouvelle LMC;

Une étude confiée à l'Observatoire universitaire de l'emploi⁴ confirme que l'entrée en vigueur de la LMC a eu un impact positif sur la durée du

⁴ Rapport complet en annexe C.

chômage. La durée médiane⁵ de chômage diminue, pour la population inscrite après l'entrée en vigueur de la LMC et toute catégorie confondue, de 43%. Cet examen approfondi⁶ de l'efficacité d'une mesure en particulier confirme que les améliorations constatées sont, pour partie, une conséquence positive et concrète des efforts déployés par la LMC pour accélérer le traitement du chômage.

- En second, la hausse de la durée du chômage, dès avril 2010, coïncide également avec une modification du dispositif. Il s'agit de la décision de prolongation du nombre de jours indemnisés entrée en vigueur au mois d'avril 2010 (520 jours du 1er mai 2010 au lieu de 400 jours).

Ce constat est d'autant plus important que la durée d'indemnisation n'a pas d'impact direct sur la durée du chômage, puisque même non indemnisé, le demandeur d'emploi disponible reste au chômage. Ainsi, l'impact de l'augmentation du nombre de jours indemnisés semble être indirect, probablement lié à un effet d'échéance retardé, donc moins incitatif.

3.3 Point de vue du SECO

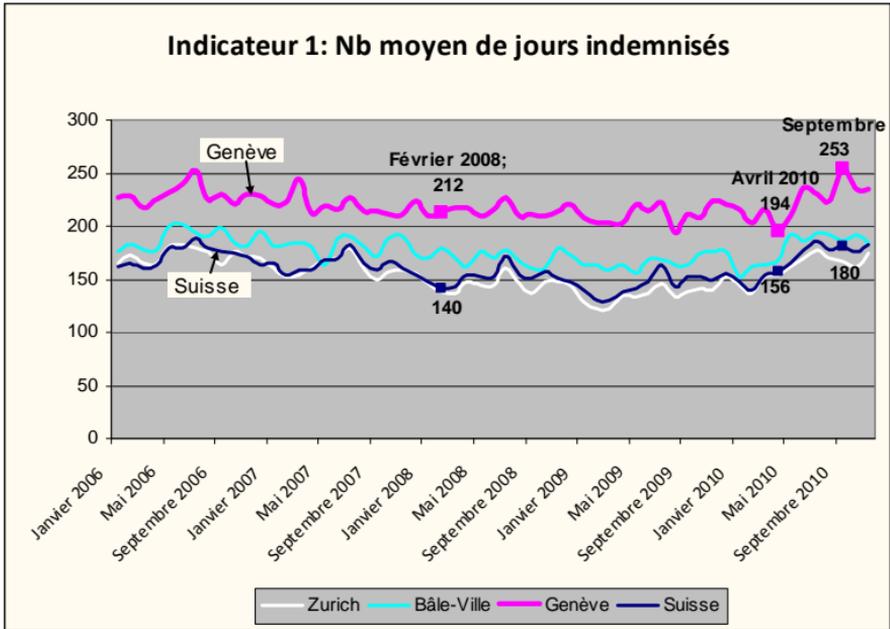
Le SECO a développé quatre indicateurs de résultats, afin de rendre compte de l'atteinte des objectifs de la LACI et de disposer d'un diagnostic disponible et comparable pour tous les cantons⁷.

L'indicateur SECO n°1 renseigne sur le nombre moyen de jours indemnisés, soit le nombre moyen de jours pendant lesquels les bénéficiaires ont perçu des indemnités de chômage durant le délai-cadre en cours. Cette valeur est plus élevée à Genève en comparaison suisse et intercantonale. Cependant, entre février 2008 et mai 2010, le nombre moyen de jours indemnisés a baissé à Genève (-9%), alors qu'il augmente en moyenne suisse de 10%. L'hypothèse posée précédemment de l'influence de la nouvelle loi sur la durée moyenne du chômage est également valable pour la réduction du nombre moyen de jours indemnisés.

⁵ La médiane indique le milieu d'une série statistique: ici pour 50% de la population observée, la durée de leur chômage est inférieure à la durée médiane et pour l'autre moitié la durée est supérieure à la durée médiane.

⁶ Pour plus de détails, voir chapitre 4.2.2

⁷ Voir annexe A.

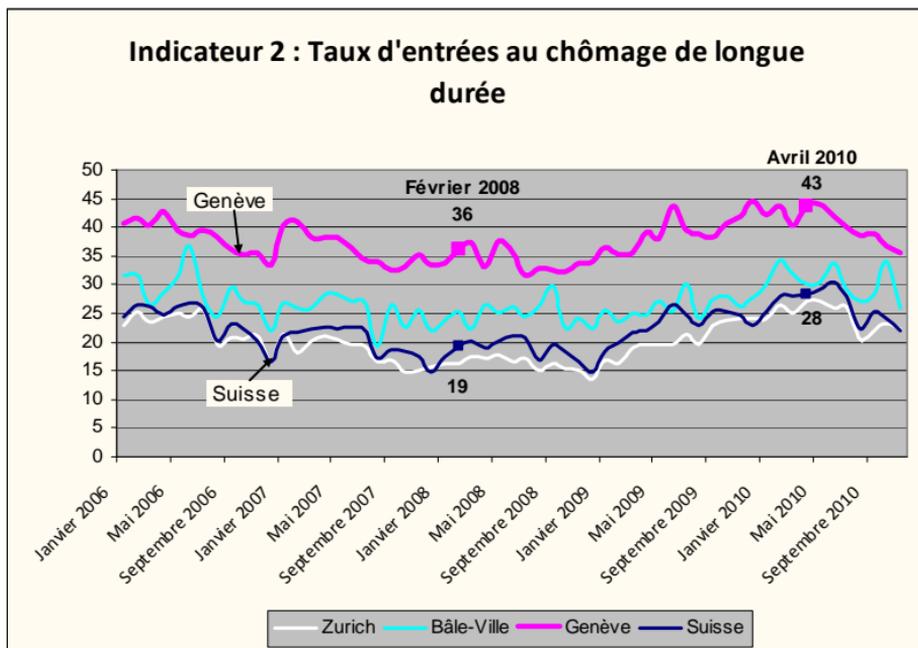


A signaler que la détérioration observable sur le graphique à partir de mai 2010 est liée à la méthode de calcul. Suite à l'introduction de la prolongation des 120 jours d'indemnités, un grand nombre de demandeurs d'emploi se sont réinscrits. Pour ces derniers, le calcul de l'indicateur comptabilise à nouveau la totalité de leurs indemnités (soit à nouveau les 400 premiers jours indemnisés).

Les indicateurs SECO 2 et 3 retracent les taux d'arrivées au chômage de longue durée et d'arrivées en fin de droit. Ces taux, étroitement corrélés⁸ à l'indicateur du nombre moyen de jours indemnisés, sont également plus élevés pour le canton de Genève en comparaison intercantonale et suisse.

L'indicateur 2 mesure la proportion d'entrées au chômage de longue durée parmi les personnes ayant ouvert un délai-cadre d'indemnisation treize mois auparavant. La proportion d'entrées au chômage de longue durée a augmenté moins fortement à Genève (+16%) qu'en Suisse (+32%) entre février 2008 et avril 2010. Les 120 indemnités journalières supplémentaires n'ont pas d'effet sur ce taux. En effet, nous sommes ici dans une logique de cohorte, qui s'intéresse à la proportion d'individus qui entrent dans une phase de chômage de longue durée parmi les demandeurs d'emploi ayants droit, inscrits 12 mois auparavant. Cet indicateur est très important, il est en quelque sorte un seuil d'alarme pour l'accélération du traitement du chômage.

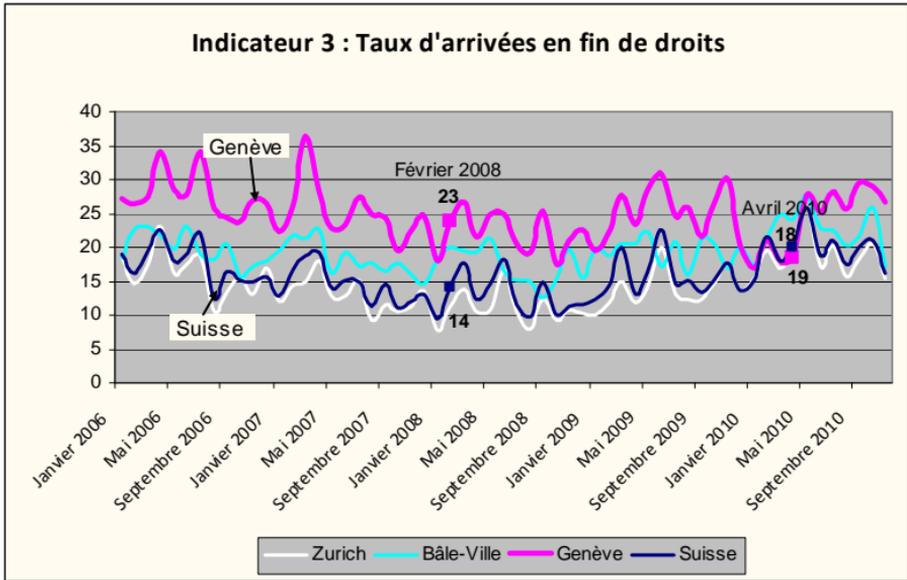
⁸ La population de référence est l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés.



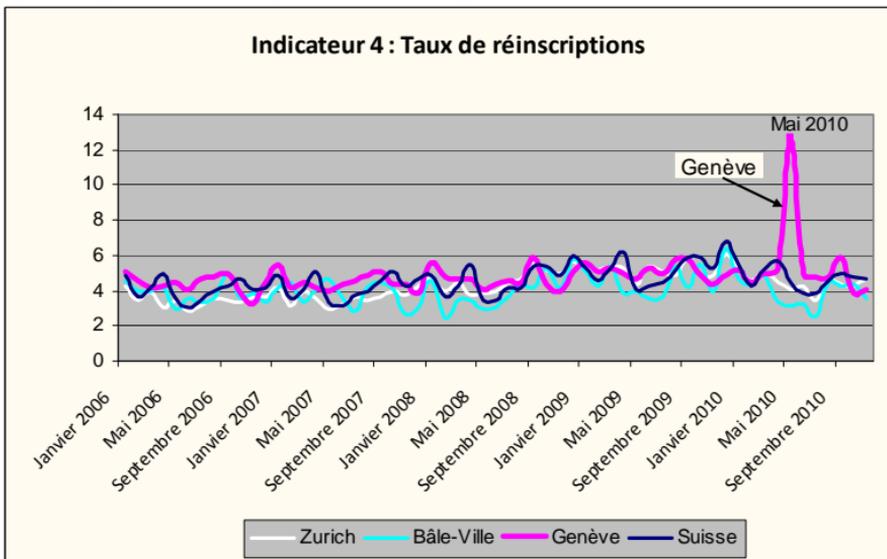
L'indicateur 3 mesure la proportion d'arrivées en fin de droit durant le mois de référence parmi les personnes ayant ouvert un délai-cadre d'indemnisation deux ans auparavant.

Entre février 2008 et avril 2010, la proportion d'arrivées en fin de droit a baissé à Genève (-28%), alors qu'elle a augmenté en Suisse (+26%). On observe d'ailleurs que ce taux est plus élevé en Suisse qu'à Genève depuis février 2010, alors que deux ans auparavant, il était presque deux fois plus élevé à Genève.

Les 120 indemnités supplémentaires ont une influence sur cette mesure. En effet, ceux qui se sont réinscrits pour les 120 indemnités supplémentaires et qui étaient déjà arrivés en fin de droit, vont être à nouveau comptabilisés comme tel s'ils épuisent les 120 indemnités. Ils auront été comptés deux fois, ce qui gonfle la valeur annuelle de cet indicateur dès mai 2010 et jusqu'au 1^{er} avril 2011.



Enfin, l'indicateur SECO 4 s'intéresse au taux de réinscription, soit la proportion de réinscriptions durant le mois de référence parmi les personnes « désinscrites » durant les quatre mois précédents. Cet indicateur montre que les valeurs obtenues par Genève se rapprochent de la moyenne suisse. L'objectif de durabilité présente donc un bilan positif. Exception faite du pic observable en mai 2010, qui correspond aux réinscriptions enregistrées suite à la prolongation de 120 jours accordée par la Confédération.



Comme mentionné dans ce chapitre, la prolongation de 120 jours d'indemnités fédérales influence directement les indicateurs SECO par l'introduction de biais de calcul, à l'exception de celui qui mesure le taux d'arrivées au chômage de longue durée. Il n'est toutefois pas possible de quantifier leur nombre avec précision et l'ampleur du biais ne peut pas être estimée⁹. Dès lors, les évolutions observées à partir du 2ème semestre 2010 doivent être considérées avec précaution et il convient d'isoler cette période pour évaluer l'impact de l'introduction de la LMC.

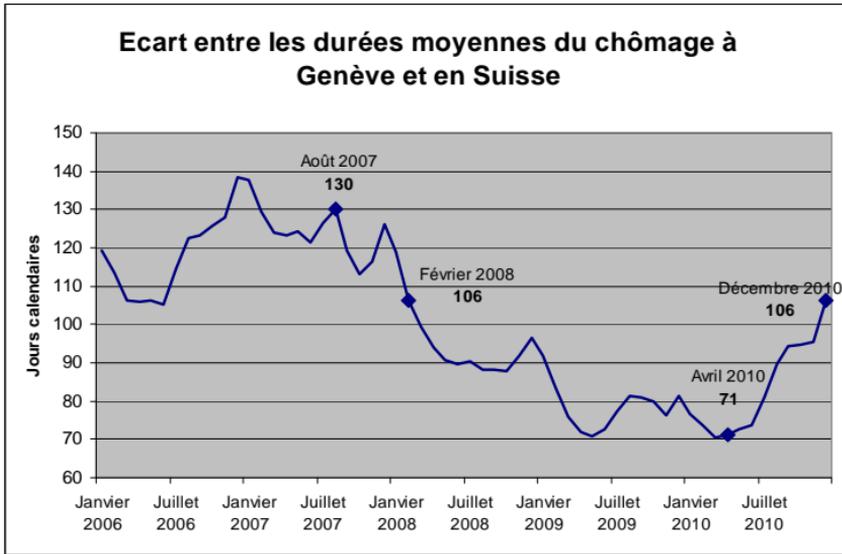
3.4 Atteinte de l'objectif

L'objectif principal de réduction de la durée moyenne du chômage vise à rapprocher Genève de la moyenne suisse.

A l'aide des indicateurs de résultats, le Conseil d'Etat constate que l'introduction de la LMC a modifié l'enjeu de la durée du chômage. L'ampleur du problème du chômage à Genève évolue positivement dès l'été 2007 et jusqu'à la décision de prolongation des indemnités fédérales de chômage.

Fin 2007, Genève connaît un écart défavorable par rapport à la Suisse au niveau de trois indicateurs fédéraux. Depuis, la nouvelle loi en matière de chômage est entrée en vigueur et a été rapidement mise à l'épreuve par la crise économique. La situation s'est détériorée dans toute la Suisse, mais, au regard des quatre indicateurs, cette détérioration fut moins importante à Genève. Cela peut s'expliquer par les particularités socioéconomiques et géographiques de Genève, mais on peut également y voir un effet de l'encadrement lié à la nouvelle loi, qui a contribué, compte tenu de la crise, à une réinsertion plus durable, par son aspect qualifiant, et plus rapide, en raison de l'encadrement précoce et jalonné.

⁹ En cas de réinscription durant le même délai-cadre, les compteurs sont remis à zéro et il n'est pas possible d'identifier le motif de la réinscription.



Le graphique ci-dessus illustre l'évolution de l'écart entre les durées moyennes du chômage à Genève et en Suisse. Cette réduction est de 23% entre août 2007 et février 2008 et de 49% entre février 2008 et avril 2010.

Ces évolutions positives ne gomment cependant pas l'ampleur des difficultés de Genève par rapport à la Suisse en matière de chômage.

4. Performances et résultats

L'atteinte de l'objectif global de la politique est étroitement liée aux résultats des diverses prestations déclinées et déployées ainsi qu'aux conditions de mise en œuvre de ces prestations ou mesures. Le chapitre suivant est consacré à l'examen des conséquences en termes de résultats directs et indirects du dispositif technique de la LMC.

4.1 Suivi des demandeurs d'emploi

L'article 6B de la loi en matière de chômage¹⁰ fixe les jalons temporels du suivi du parcours des demandeurs d'emploi comme suit :

- a) 1^{er} – 30^e jour : un diagnostic d'insertion
- b) 31^e – 90^{ème} jour : une décision sur l'octroi de mesures d'insertion

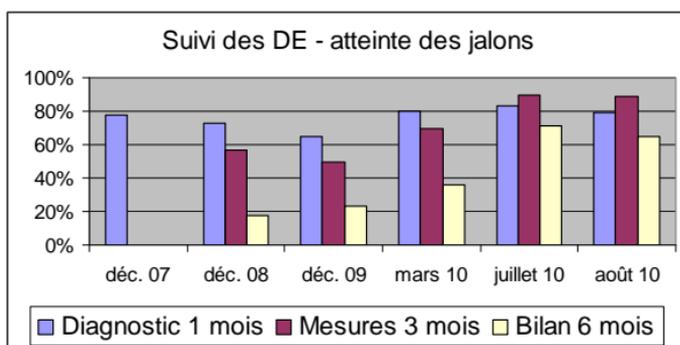
¹⁰ Loi en matière de chômage, J2 20.

- c) 3^e mois - 6^e mois : une évaluation approfondie
 d) 12^e mois au plus tard : un programme d'emploi et de formation

L'intensification du suivi des chômeurs par les conseillers en personnel de l'OCE vise à augmenter la rapidité de placement et, en corollaire, à réduire la durée du chômage.

4.1.1 Atteinte des objectifs - jalons à 1, 3 et 6 mois

Le graphique ci-après illustre une progression significative des activités de suivi des demandeurs d'emploi : 80% des dossiers des chômeurs indemnisés et non indemnisés ont fait l'objet d'un diagnostic dans les 30 premiers jours suivant l'inscription au chômage. Le diagnostic débouche ensuite, dès 2010, sur une décision de mesure d'insertion également dans environ 80% des dossiers. Il convient de rappeler que le 100% n'est pas atteignable, compte tenu des indisponibilités passagères des demandeurs d'emploi (maladie, absence injustifiée, etc.).



Bien que l'objectif ne soit pas explicitement quantifié, on relève une très forte proportion de dossiers pour lesquels les jalons définis dans la LMC sont atteints, en particulier pour les étapes de diagnostic et de décision de mesures.

Pour l'étape de l'évaluation approfondie après 6 mois de chômage, l'évolution est également positive : moins de 2 demandeurs d'emploi sur 8 bénéficiaient de ce bilan en décembre 2008, et ils sont plus de 6 sur 8 à fin 2010. Cette étape vise à établir un point de situation, à vérifier et à corriger le cas échéant les options retenues entre le demandeur d'emploi et son conseiller en début de chômage. Elle revêt donc une haute importance. Une marge de progression existe pour le respect de ce jalon, un nombre encore insuffisant de demandeurs d'emploi bénéficient à ce jour d'un bilan approfondi après 6 mois de chômage. La réalisation de cette évaluation est parfois impossible pour des raisons liées au demandeur d'emploi : maladie, absence, refus du demandeur d'emploi. Malgré cela, un effort supplémentaire doit être apporté

par le conseiller en personnel pour favoriser, dans toute la mesure du possible, la réalisation de ce bilan à 6 mois. La définition d'un objectif quantifié permettrait de suivre les progrès réalisés dans ce domaine.

4.1.2 Contribution à la finalité - retour à l'emploi

Les activités de suivi des demandeurs d'emploi fixées par la loi ne sont pas une fin en soi, mais un moyen mis en œuvre pour atteindre l'objectif principal, soit le retour rapide et durable en emploi. L'objectif de rapidité est issu du constat que la durée des épisodes de chômage est le facteur principal de la persistance du chômage : plus l'épisode de chômage est long et plus les demandeurs d'emploi concernés peinent à retrouver un emploi.

Le respect des jalons et des échéances reflète donc un résultat intermédiaire, qui contribue à l'accélération des actions menées conjointement par le demandeur d'emploi et le conseiller en personnel, dans le but de retrouver un emploi le plus rapidement possible. Les jalons ont donné du sens au temps. Le respect des jalons impose un rythme de travail et constitue un mécanisme de veille qui permet d'éviter la dégradation d'une situation personnelle par le simple fait du temps qui passe et de l'extinction du délai-cadre d'indemnisation.

Pour ces raisons, le suivi des demandeurs d'emploi demeure un moyen prioritaire de mise en œuvre du dispositif de lutte contre le chômage. Il convient de renforcer l'aspect qualitatif des jalons et de vérifier que ce haut niveau de suivi des demandeurs d'emploi soit couplé avec une adéquation optimale du diagnostic aux besoins du demandeur d'emploi. A cette fin, la mise en œuvre des diagnostics, et en particulier de l'évaluation approfondie à 6 mois, doit faire l'objet d'une attention soutenue et de la mise en œuvre d'un processus d'amélioration continue.

4.2 Stage programme d'emploi formation (PEF)

La loi en matière de chômage prévoit un quatrième jalon de parcours : la participation à un stage PEF au plus tard le douzième mois après l'inscription au chômage.

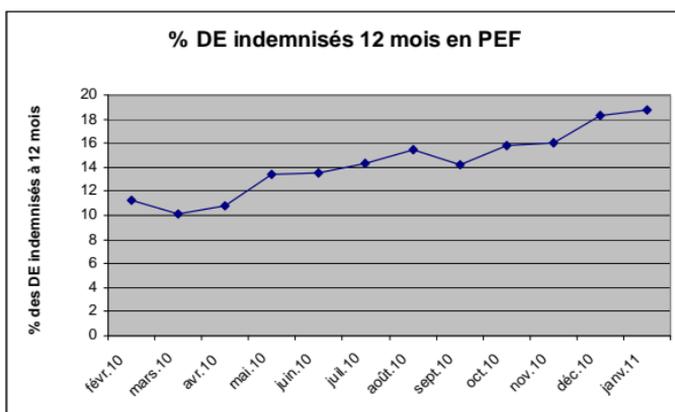
L'objectif principal du stage PEF est de permettre aux demandeurs d'emploi cibles – chômeurs de longue durée – d'exercer pendant quelques mois une activité professionnelle comprenant une valeur formative, afin de maintenir et d'optimiser leur employabilité en vue d'un meilleur positionnement sur le marché du travail.

Pour rappel, les stages PEF regroupent un ensemble de mesures distinctes selon que le demandeur d'emploi est diagnostiqué proche ou éloigné du marché du travail. L'objectif sera en priorité, respectivement, le maintien de l'employabilité du demandeur d'emploi ou un renforcement de ses compétences. Durant la période de stage PEF de son délai-cadre fédéral, la personne au chômage conserve sa pleine indemnité fédérale de chômage.

Ces stages se déroulent en principe au sein d'une collectivité publique ou du secteur subventionné. La LMC prévoit, en cas de chômage persistant et sur décision du Conseil d'État, que le stage PEF puisse être effectué dans le secteur privé. Cette option de collaboration avec une entreprise privée a été réalisée dans le secteur de la vente fin 2010 et dans celui du nettoyage début 2011. Ces secteurs sont touchés par un chômage structurel et persistant et ils ne sont pas couverts par les collectivités publiques ou leurs partenaires¹¹. Tous les programmes de stages PEF sont soumis au préavis préalable de la commission de réinsertion professionnelle, réunissant organisations syndicales et patronales.

4.2.1 Atteinte des objectifs

Le premier indicateur PEF proposé pour quantifier l'atteinte du jalon à 12 mois calcule la part des demandeurs d'emploi indemnisés qui ont bénéficié d'un stage PEF au plus tard après le douzième mois suivant l'inscription au chômage. Le taux est donc calculé à partir de la population totale des demandeurs d'emploi indemnisés depuis plus de 12 mois¹².



¹¹ Pour plus de détails, voir *infra*.

¹² Les demandeurs d'emploi non indemnisés ne sont pas contraints d'effectuer un stage PEF.

Le graphique illustre une progression positive : moins de 12% des demandeurs d'emploi indemnisés depuis 12 mois suivent un PEF en février 2010 et ils sont 19% en janvier 2011¹³. Cela dit, le délai moyen d'attribution des stages PEF est de 9 mois après leur inscription au chômage. Cette moyenne est identique à celle de 2009 et légèrement inférieure à celle observée pour 2008.

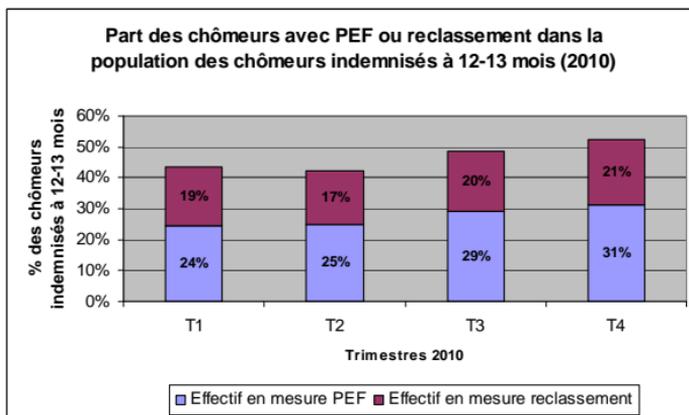
Si le délai moyen de l'attribution des stages PEF est conforme au souhait du législateur, l'ambition de la LMC de fournir un PEF à chaque personne inscrite au chômage au plus tard après 12 mois de chômage n'est pas réalisée. Les facteurs explicatifs sont nombreux; il convient tout d'abord de s'interroger sur la cible des stages PEF et donc sur la population de référence utilisée pour le calcul du taux.

En effet, une partie importante de la catégorie demandeurs d'emploi n'est pas éligible pour cette mesure. D'une part, les demandeurs d'emploi non-chômeurs ne sont pas immédiatement disponibles pour un placement. A titre d'exemple, cette catégorie regroupe notamment toutes les personnes qui, au moment du calcul de l'indicateur, sont en gain intermédiaire pendant le douzième mois de chômage et qui ne sont donc pas disponibles pour un stage PEF. D'autre part, un stage PEF ne peut pas être assigné dans des situations où d'autres mesures ont été attribuées, notamment une mesure de reclassement¹⁴. Ces dernières sont proposées en lieu et place d'un stage PEF, à la même période du parcours du demandeur d'emploi, mais pour des profils de demandeurs d'emploi plus proches du marché de l'emploi. Les stages PEF et les reclassements forment ainsi une alternative.

Le calcul du taux d'atteinte du jalon à 12 mois doit dès lors s'appuyer a) sur une population de référence plus homogène, soit la part des demandeurs d'emploi éligibles, donc les chômeurs indemnisés, et b) inclure l'effectif en mesure de reclassement :

¹³ Cet indicateur est disponible depuis février 2010.

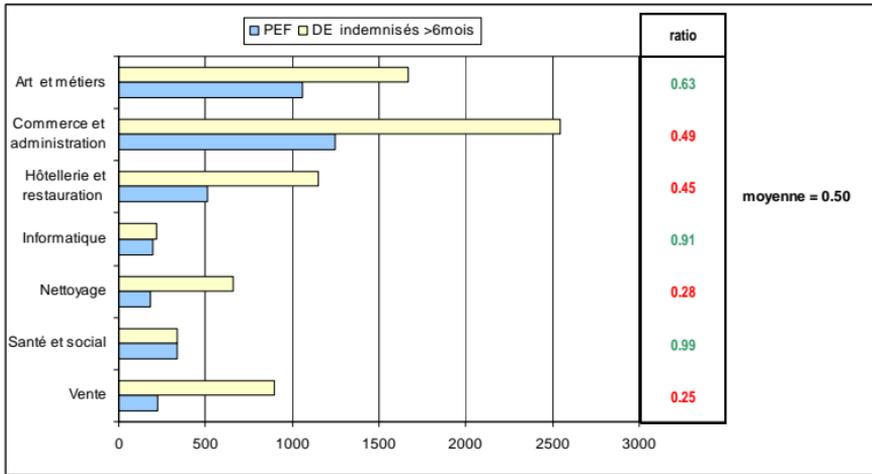
¹⁴ Une mesure de reclassement est une prestation d'outsourcing confiée à un partenaire externe.



Lorsque l'indicateur est calculé sur la population de référence des chômeurs indemnisés, le jalon à 12 mois défini dans la LMC est respecté dans environ 50% des dossiers. Cette référence a d'autant plus de sens que le SECO, pour calculer les quatre indicateurs de résultats, prend en compte uniquement les chômeurs indemnisés.

Reste que 50% des dossiers n'ont pas fait l'objet d'un placement stage PEF ou reclassement dans les douze mois suivant l'inscription. Parmi les facteurs à prendre en compte dans l'interprétation de ce résultat, le profil des demandeurs d'emploi est central. Une partie des personnes concernées ont un profil très éloigné du marché du travail pour lesquelles la temporalité prévue par la loi ne peut pas systématiquement être appliquée.

Enfin, il faut également analyser la disponibilité (en volume et par secteur) des postes de stages PEF. De nombreuses améliorations sont observées depuis 2008 : progression constante du volume des postes, élargissement à de nouveaux secteurs, ainsi qu'un taux d'occupation estimé à fin 2010 à 90%.



Le graphique ci-avant illustre la disponibilité des postes en stage PEF par secteur d'activité et pose la question de la capacité des postes de stages PEF (estimation 2010). Le ratio indique le rapport entre les effectifs de stages PEF et les effectifs de demandeurs d'emploi indemnisés, dont la durée de chômage est supérieure à six mois. Plus le ratio est bas et moins il y a de PEF par rapport aux demandeurs d'emploi.

Déjà relevé précédemment, le décalage observé dans certains secteurs provient principalement du fait qu'il est difficilement envisageable de prévoir la mise à disposition d'un stage PEF pour toute la palette des professions exercées (commerce, banque, professions artistiques), en raison d'une absence d'offre. Par ailleurs, les secteurs à fort volume de chômeurs appartiennent à la catégorie des demandeurs d'emploi peu qualifiés. Or, le nombre de places disponibles de stages PEF est actuellement insuffisant dans ces secteurs. C'est donc dans cette direction que les plus grands programmes de développement de l'OCE s'orientent, à savoir :

- professions de la restauration et de d'hôtellerie :

l'ouverture d'un restaurant d'application, Le Trinquet, en novembre 2010, 25 postes (10 en cuisine, 10 en salle, 4 à l'intendance et 1 au secrétariat). Le restaurant est ouvert pour l'instant du lundi au vendredi pour le déjeuner. Le restaurant affiche complet depuis l'ouverture, soit environ 50 à 60 couverts par jour. Environ 10 DE ont d'ores et déjà trouvé du travail et environ 10 DE vont démarrer une procédure de validation des acquis en vue d'obtenir une attestation fédérale professionnelle. L'encadrement des DE sera assuré en 2011 par 8 personnes (3 en cuisine, 3 en salle et 2 à l'intendance). L'intégralité des recettes est portée en déduction de la subvention allouée.

- professions de l'achat et de la vente :

ouverture du programme M-Défis en partenariat avec la Migros en janvier 2011, après préavis positif du Conseil de surveillance du marché de l'emploi et accord du Conseil d'Etat, 25 postes (20 à la vente et 5 à la logistique - cariste, préparateur et magasinier). Ce PEF vise particulièrement les DE non qualifiés. Tous les postes sont en surnuméraire (les vendeurs sont répartis sur les 10 plus grands magasins du canton (M-Parc, Balexert, Charmilles, Chêne-Bourg, Cornavin, Lancy-Onex, Meyrin, Plainpalais, Servette et Vibert), à raison de 2 personnes au maximum par unité. L'encadrement des DE est assuré par une responsable à plein temps et par 10 chefs de vente à 20%. Les DE bénéficient également des formations internes de Migros Genève.

- professions du nettoyage et de l'entretien :

ouverture du programme EPIfaire Partenaire en janvier 2011, 4 postes d'agent d'entretien/propreté. Il s'agit d'un PEF en partenariat avec les Établissements publics pour l'intégration (EPI), l'entreprise ISS Facility Services SA et l'Ecole genevoise de la propreté (EGP). Les EPI et l'EGP assurent la formation des DE sur 1 mois environ (formation de nettoyeur qualifié permettant d'accéder à la catégorie 4+ de la nouvelle CCT et, au besoin, mise à niveau en français et bureautique). ISS accueille ensuite les DE en stage pour 3 à 4 mois sur le site de ses clients (Manor, BIT, CERN Foyer Hôtel et Gate Gourmet). Les stages sont systématiquement effectués en binôme avec un spécialiste du domaine. A noter qu'ISS s'est engagée à proposer un poste fixe en contrat à durée indéterminée à plein temps au minimum à 50% des stagiaires.

Des programmes sont à l'étude pour les professions commerciales et administratives.

Cela étant, il faut aussi relever que le cadre légal actuel favorise assez largement la création de places de stage au sein de l'administration publique et des entités qui lui sont peu ou prou rattachées. En revanche, la collaboration avec l'économie privée n'est envisagée qu'à titre exceptionnel et moyennant des conditions importantes (cf. art. 6E LMC). Or un nombre important de demandeurs d'emploi n'est pas issu de professions que l'on trouve habituellement dans le secteur public, ce qui complique la création d'une offre suffisante et adaptée de places de stage.

4.2.2 Modalités de mise en œuvre des PEF

L'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) a procédé à une évaluation de la mesure PEF¹⁵. Les données de base ont été fournies directement par le SECO pour analyser les caractéristiques du dispositif PEF et les modalités d'attribution. Les bases de données ont été segmentées en 4 populations selon le type des mesures attribuées. Cette typologie permet d'isoler les demandeurs d'emploi ayant bénéficié :

- uniquement d'une mesure de type PEF (catégorie « PEF »);
- d'une mesure de type PEF et d'une mesure de type non-PEF (catégorie « PEF / non-PEF »);
- uniquement d'une mesure de type non-PEF (catégorie « non-PEF »);
- d'aucune mesure (catégorie « pas de mesure »).

D'un point de vue des profils, les caractéristiques à disposition (âge, sexe, état civil, pays de provenance et niveau de formation atteint) sont sensiblement identiques pour chacune des quatre catégories, il n'y donc pas de caractéristique discriminante propre à l'une ou l'autre des populations. Cela pourrait signifier que les mesures sont attribuées de manière insuffisamment ciblée et qu'il serait peut-être efficace de procéder à une meilleure évaluation des profils, notamment un profilage sur la base de probabilités de retrouver un emploi, en tenant compte de toutes les caractéristiques individuelles.

Ces catégories de population peuvent être segmentées selon que l'on s'intéresse aux demandeurs d'emploi inscrits avant ou après l'entrée en vigueur de la LMC (1.2.2008) pour tenter d'identifier l'influence de la nouvelle législation. La part des demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une mesure PEF ne varie pas significativement selon que l'on s'intéresse à la population des demandeurs d'emploi inscrits avant l'introduction de la LMC ou après son entrée en vigueur. Cela suggère que l'orientation des demandeurs d'emploi vers une mesure PEF n'est ni prioritaire, ni plus systématique depuis l'entrée en vigueur de la LMC. Un facteur explicatif, rappelé par les auteurs de l'étude, est que la LMC impose un jalon d'échéance pour l'attribution de la mesure, sans autre contrainte. Comme les mesures PEF doivent être attribuées au plus tard au 12ème mois, les conseillers en personnel gardent avant cette échéance la liberté d'orienter le demandeur d'emploi vers la mesure qu'ils jugent la plus appropriée. Une autre explication peut être fournie par le choix d'exclure les mesures de reclassement de la

¹⁵ Les principaux constats de cette étude sont utilisés dans le corps du texte, le rapport complet est disponible en annexe C.

catégorie des PEF. Les mesures de reclassement interviennent au même moment dans le parcours du demandeur d'emploi, mais ne sont pas identifiées en tant que telles.

Afin d'étudier la vitesse de prise en charge des demandeurs d'emploi, l'étude s'est attachée à mettre en évidence les délais d'activation des mesures PEF et non-PEF. Le délai d'activation de la première mesure est toujours plus long lorsqu'il concerne une mesure PEF par rapport à une mesure non-PEF. Ce constat est influencé par les jalons imposés par la LMC : en principe les mesures non-PEF sont attribuées plus tôt dans le parcours du chômeur et les mesures PEF interviennent souvent après une mesure non-PEF.

Les auteurs observent que l'introduction de la LMC influence les délais de prise en charge. Les délais moyens d'activation de la première mesure diminuent significativement pour les demandeurs d'emploi inscrits après l'introduction de la LMC, et cela quelle que soit la mesure considérée. Ce délai d'activation passe, pour les mesures PEF, de 191 jours calendaires à 164 et, pour les mesures non-PEF, de 136 jours à 117. La LMC a ainsi permis de réduire le temps de prise en charge des demandeurs d'emploi lors de l'attribution d'une première mesure.

Concernant la durée des mesures, l'étude constate qu'en moyenne les demandeurs d'emploi passent 2.2 fois plus de temps dans une mesure de type PEF que dans une mesure de type non-PEF.

En résumé, l'étude relève que les mesures PEF sont généralement proposées aux demandeurs d'emploi après une mesure non-PEF, soit plus tard dans le parcours du chômage, et pour une durée plus longue, toujours en comparaison avec les mesures non-PEF. Ces constats sont conformes aux modalités de mise en œuvre prévues par la LMC, puisque les mesures PEF entrent dans le parcours des demandeurs d'emploi au plus tôt dès le 3^e jalon et au plus tard au 4^{ème} jalon. S'agissant de la durée des mesures, les non-PEF sont essentiellement composées des cours dont la durée est très variable, mais inférieure à la durée des PEF.

4.2.3 Contribution au retour à l'emploi

D'un point de vue qualitatif, l'efficacité des stages PEF en termes de retour sur le marché de l'emploi a été abordée sous deux angles. Premièrement, l'OCE a mis en place un suivi systématique des motifs de sortie pour une mesure de type PEF et pour les mesures de reclassement. L'objectif est de connaître le taux de sorties vers l'emploi des bénéficiaires.

Ce taux de sortie est calculé en tenant compte des demandeurs d'emploi qui sortent du dispositif et retrouvent un emploi¹⁶.

On constate un taux de retour à l'emploi d'environ 30% pour les stages PEF dont la priorité est portée sur la formation et l'encadrement¹⁷ et destinés aux demandeurs d'emploi éloignés du marché de l'emploi. Ce taux est de 30 à 50% pour les mesures de reclassement qui touchent des demandeurs d'emploi dont le profil est sensiblement plus proche du marché de l'emploi.

En second, l'étude confiée à l'Observatoire universitaire de l'emploi examine l'efficacité de la mesure en termes de réinsertion sur le marché de l'emploi. L'étude met en évidence une différence significative dans le temps résiduel que le demandeur d'emploi passe dans le dispositif du chômage après la fin des mesures proposées. Ce délai de sortie donne une appréciation de la vitesse à laquelle le demandeur d'emploi se désinscrit¹⁸ après une ou plusieurs mesures attribuées dans le dispositif de réinsertion.

Le principal constat met en exergue que, quelle que soit la nature du parcours des demandeurs d'emploi en amont de la dernière mesure suivie, le délai de sortie du dispositif est toujours plus court, dans une proportion de 30 à 40%, lorsqu'il est immédiatement précédé d'une mesure PEF plutôt que non-PEF. Le délai se réduit encore selon le motif de sortie : lorsque le demandeur d'emploi indique une sortie « pour emploi » (vs autres motifs) le délai résiduel est plus faible.

S'agissant de la durée du chômage, toutes catégories confondues, la durée médiane de chômage est de 255 jours calendaires, soit 8 mois et demi. L'étude met en évidence que les durées médianes de chômage sont toujours inférieures pour les demandeurs d'emploi inscrits après le 1er février 2008. La durée médiane toutes catégories confondues passe de 346 jours calendaires pour les demandeurs d'emploi inscrits avant l'introduction de la LMC à 194 pour ceux inscrits après son entrée en vigueur. Ce qui correspond à une diminution de la durée médiane du chômage de 43%.

Cette durée médiane de chômage est inférieure pour la catégorie de demandeurs d'emploi n'ayant pas suivi de mesures. L'attribution des mesures n'est pas systématique et suit une logique d'évaluation des besoins individuels. Ainsi, la population des demandeurs d'emploi pour laquelle aucune mesure n'est attribuée est, en principe, la population la plus proche du

¹⁶ Toutes les personnes qui ont obtenu durant la mesure ou à la fin de la mesure, un CDI, CDD et

un gain intermédiaire de plus de 50% et de plus de 6 mois.

¹⁷ Taux calculés sur les PETF.

¹⁸ Sortie PLASTA, ce qui correspond à une désinscription du demandeur d'emploi.

marché de l'emploi. Le résultat de l'étude est cohérent avec ce principe, cette catégorie de demandeurs d'emploi sort effectivement plus rapidement du dispositif et sans aide à la réinsertion professionnelle.

En termes de taux de réinsertion, l'étude propose un taux net de retour en emploi calculé sur la base des épisodes de chômage clôturés par une sortie « pour emploi » et le nombre total d'épisodes de chômage clôturés. Le tableau présente le détail par catégorie en fonction du moment de l'inscription des demandeurs d'emploi.

	PEF	PEF et non PEF	Non PEF	Pas de mesure	Total
Taux net retour en emploi DE inscrits avant LMC	63%	65%	64%	67%	66%
Taux net retour en emploi DE inscrits après LMC	71%	70%	63%	63%	64%

On observe que le taux de réinsertion augmente pour les catégories des populations avec mesures PEF et avec mesures combinées PEF et non-PEF. Ceci malgré un taux stable observable sur la population totale et au regard d'une période de conjoncture économique difficile. L'étude suggère que l'introduction de la LMC a permis d'accélérer le temps résiduel de sortie du dispositif, quelle que soit la mesure, et semble contribuer à un taux net de retour en emploi plus élevé, en particulier pour les populations au bénéfice d'une mesure PEF (seule ou combinée à une mesure non-PEF).

La mesure de l'efficacité a été abordée par le biais d'un modèle économétrique qui identifie si les mesures PEF permettent aux demandeurs d'emploi d'augmenter de manière significative leurs chances de trouver rapidement un emploi par rapport aux autres mesures. Il résulte de cette modélisation que les demandeurs d'emploi sont plus rapidement réinsérés sur le marché de l'emploi lorsqu'on leur propose des mesures de type PEF, plutôt que des mesures de type non-PEF, ou conjointes PEF et non-PEF.

4.2.4 Jalons PEF à 12 mois - conclusions

Les stages PEF font partie des mesures d'activation des demandeurs d'emploi. Ces mesures assurent d'une part le maintien ou l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi par leur participation à un service/formation lié à l'emploi et, d'autre part, la possibilité pour l'OCE de vérifier l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi en leur imposant une participation et en contrôlant le respect des conditions de participation.

L'étude conduite par l'OUÉ identifie et analyse trois facteurs clés qui contribuent à accélérer le retour en emploi. C'est en premier le délai d'activation de la mesure, puis la durée de la mesure, et enfin le délai résiduel de sortie après la mesure. L'analyse de l'impact des mesures PEF par rapport aux mesures non-PEF démontre que les mesures PEF tendent à accélérer le délai résiduel de sortie du dispositif, mais celles-ci sont activées plus tard dans le parcours du demandeur d'emploi et durent plus longtemps.

Qualitativement, les stages PEF sont surtout utiles pour favoriser la reprise de contact avec le monde professionnel. Le taux de retour à l'emploi mesuré par l'OCE oscille entre 30 et 50% selon le type de mesure.

Enfin, quantitativement, une marge de progression existe pour améliorer la part des demandeurs d'emploi pour lesquels le jalon à 12 mois prévu par la LMC conduit à l'attribution d'une mesure d'activation. Cependant, pour toutes les raisons mentionnées précédemment, ce jalon ne peut pas être atteint pour 100% des demandeurs d'emploi.

4.3 Mesures cantonales - ARE / PCEF / EdS

La LMC prévoit des prestations complémentaires cantonales de chômage. L'article 7 précise ces prestations comme suit :

- a) les prestations en cas d'incapacité de travail passagère, totale ou partielle
- b) l'allocation de retour en emploi (ARE)
- c) le programme cantonal d'emploi et de formation (PCEF)
- d) le programme d'emplois de solidarité sur le marché complémentaire de l'emploi (EdS).

Les prestations des points b, c et d s'adressent, sous conditions, aux chômeurs qui ont épuisé leur droit à une indemnisation fédérale. Ces prestations font l'objet des chapitres ci-après.

4.3.1 Allocation de retour en emploi (ARE)

4.3.1.1 Principe ARE

L'allocation de retour en emploi est une prestation cantonale mise en place en 1997 pour favoriser, par le biais d'une incitation financière aux entreprises, l'engagement des demandeurs d'emploi en fin de droit. La

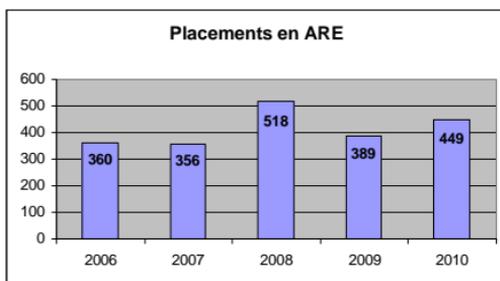
nouvelle LMC en a renforcé sensiblement l'attrait, étant donné que son attractivité a été démontrée dans des analyses antérieures¹⁹.

Pour rappel, l'ARE est une mesure qui vise l'engagement par une entreprise d'un demandeur d'emploi en fin de droit en contrat à durée indéterminée (CDI). L'Etat participe au financement du salaire en moyenne à 50% du salaire brut pendant 12 mois maximum (pour les moins de 55 ans) et 24 mois (pour les 55 ans et plus). L'ARE est versée de manière dégressive, elle correspond à 80% du salaire mensuel brut pendant le premier quart de la mesure, puis est réduite de 20% par quart restant. Durant la période du contrat, l'employeur forme le demandeur d'emploi au travail de l'entreprise.

4.3.1.2 ARE - résultats 2007-2010

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en matière de chômage le 1^{er} février 2008, l'ARE a consolidé son attrait. En plus de l'allongement de sa durée, les incitations financières ont été renforcées. L'Etat prend dorénavant en charge 50% du salaire au lieu de 30 à 40% et sur une durée pouvant aller jusqu'à deux ans. De plus, les chômeurs de moins de 25 ans peuvent accéder à cette mesure.

Ces modifications ont eu pour conséquence la nette progression du nombre d'ARE enregistré dès le 1^{er} février 2008. Le recul observé en 2009 est lié à la dégradation de la situation économique.



D'un point de vue qualitatif, l'ARE est considérée comme la mesure phare du dispositif cantonal. En effet, grâce à l'ARE, 70% des personnes en ayant bénéficié ont pu réintégrer durablement le marché du travail, alors qu'il s'agissait de personnes n'étant pas parvenues à se réinsérer au cours du délai-cadre d'indemnisation fédérale.

¹⁹ Rapport de la CEPP: Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée, mars 2002.

4.3.2 Programme cantonal de stage emploi-formation (PCEF)

4.3.2.1 Principe PCEF

Le stage PCEF a les mêmes caractéristiques que le stage PEF, si ce n'est qu'il s'adresse à des personnes qui ont épuisé leur droit à une indemnisation fédérale. Concrètement, lorsque le retour en emploi n'a pu être assuré pendant la période d'indemnisation, un stage PCEF peut être proposé pour une durée maximale de 6 mois (ou de 12 mois pour les personnes de 55 ans ou plus).

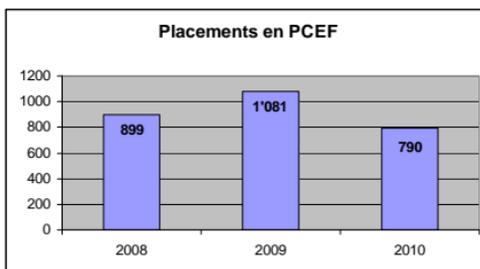
La LMC prévoit que le stage PCEF puisse être initié durant le délai-cadre d'indemnisation fédérale sous la forme d'un stage PEF, pour être prolongé et ajusté si nécessaire sur la base d'une évaluation complémentaire des compétences et des difficultés d'insertion ou de réinsertion de la personne.

Comme pour les stages PEF, le stage PCEF s'effectue pour l'heure au sein d'une administration, d'un établissement public autonome, un établissement de droit public ou un EMS, d'une association ou d'une fondation dont l'activité principale s'exerce à but non lucratif. Une différence importante est que le stage PCEF est rémunéré sur la base d'une compensation financière, équivalent aux indemnités perçues durant le délai-cadre, mais qui donne lieu au prélèvement des cotisations sociales individuelles (exigence de l'OFAS).

Enfin, pour rappel, un stage PCEF ne peut être accordé à un chômeur ayant déjà bénéficié d'une mesure cantonale au cours des 5 dernières années précédant le dépôt de sa demande.

4.3.2.2 PCEF - résultats 2008-2010

La variabilité du nombre de stages PCEF attribués depuis l'entrée en vigueur de la LMC n'est pas expliquée par un facteur prépondérant. Il est toutefois probable que le nombre de stages attribués durant le délai-cadre fédéral (stage PEF) ait une influence, à la hausse comme à la baisse, sur le nombre de PCEF attribués dans le dispositif cantonal.



L'esprit de la loi, à savoir prolonger une mesure commencée durant le délai-cadre LACI, visait à encourager l'activation des stages durant le délai-

cadre, notamment au regard de l'impact de la durée des épisodes de chômage sur les chances des demandeurs d'emploi de réintégrer le marché de l'emploi. Dans les faits, les stages PCEF sont attribués de manière consécutive à l'échéance du délai-cadre d'indemnisation et contribuent ainsi à la prolongation du parcours du chômeur.

Force est de constater que cette modalité d'attribution des PCEF n'est pas conforme au souhait du législateur. Les raisons sont diverses. Tout d'abord, les modalités de rémunération du stage PCEF diffèrent de celles du stage PEF et la contrainte de modification des contrats en cours est relevée comme un frein important à l'idée d'un stage PCEF prolongeant un stage PEF. Ensuite, tant les demandeurs d'emploi que les conseillers en personnel renoncent parfois à suivre/octroyer un stage PEF durant le délai-cadre fédéral, en vue d'utiliser cette mesure comme la mesure « béquille » une fois le demandeur d'emploi arrivé en fin de droit. Cette attitude contribue à retarder l'attribution de la mesure d'activation et contredit la lettre et l'esprit de la LMC. Les stages PCEF sont en tous points identiques aux stages PEF. Ils ne sont ainsi pas une solution alternative apportée aux demandeurs d'emploi au terme de leur délai-cadre fédéral, mais une mesure de la première phase du dispositif différée dans le temps.

Sur le plan financier, les stages PCEF ont été envisagés comme une solution pour atténuer partiellement les conséquences financières de l'arrivée en fin de droit pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires. Toutefois, l'aspect de la rémunération est remis en cause par divers milieux politiques. De nombreuses interventions parlementaires laissent apparaître une perception des stages PCEF ne correspondant pas à leur intention et les décrivent comme des emplois sous-rémunérés au sein même de l'Etat²⁰.

En termes de retour en emploi, à l'instar des stages PEF, environ 30% des demandeurs d'emploi qui suivent un stage PCEF annoncent en cours de mesure une sortie vers l'emploi ou sans motif.

4.3.3 Programme d'emplois de solidarité (EdS)

4.3.3.1 Principe EdS

Le programme d'emplois de solidarité s'adresse aux demandeurs d'emploi en fin de droit dont les chances d'insertion sur le marché principal de l'emploi sont réduites et qui présentent un risque de perte de lien social.

Dans le cadre de la LMC, l'Etat collabore avec des institutions privées ou associatives, à but non lucratif, poursuivant des buts d'intérêt collectif et

²⁰ IUE 933-A.

déployant des activités sur le marché complémentaire de l'emploi. Ce marché rassemble toutes les activités de production de biens ou de services jugées insuffisamment rentables par les entreprises privées. Ces activités, délaissées par le secteur privé, sont cependant d'une utilité certaine pour la collectivité et peuvent, avec le soutien de l'Etat, être maintenues ou créées dans un marché du travail complémentaire. Elles permettent ainsi à des personnes sans emploi d'être actives et de (ré)acquérir le savoir-faire et le savoir être indispensables à la reprise d'un emploi dans le marché principal.

Les projets retenus doivent dégager des moyens financiers propres. Il s'agit par là de valoriser le travail des emplois de solidarité, dans la mesure où des clients sont prêts à acheter les biens ou les services produits.

En cela, l'EdS ne concurrence pas les emplois du marché principal. Les programmes EdS sont soumis à l'examen du Conseil de surveillance du marché de l'emploi afin de s'en assurer. Co-financé par l'Etat, le salaire est soumis à cotisations sociales, l'emploi de solidarité est un véritable emploi à durée indéterminée (CDI). L'EdS constitue un moyen de (re)devenir actif et de recouvrer les compétences professionnelles et sociales indispensables au retour sur le marché principal de l'emploi. Il permet de maintenir et de tisser des relations essentielles à une insertion sociale réussie. Dans certains cas, en particuliers pour les employés âgés, il permet d'achever dignement une carrière professionnelle interrompue par une longue période de chômage.

L'EdS est attribué au cas par cas après évaluation du dossier par le service compétent et destiné exclusivement aux demandeurs d'emploi en fin de droit présentant certains freins à la réinsertion. Les critères EdS correspondent à des facteurs considérés comme limitant les possibilités de réinsertion sur le marché de l'emploi dit ordinaire et notamment, l'âge (55 ans et plus), l'absence de formation qualifiante, un parcours professionnel fractionné, une situation personnelle ou familiale difficile ou encore une maîtrise du français lacunaire. A noter que les EdS ne sont pas un droit au sens de la loi.

4.3.3.2 EdS - résultats 2008-2010

D'un point de vue quantitatif, le programme de législature 2010-2013 fixe comme cible la création de 1000 postes sur le marché complémentaire à l'horizon 2013. Le nombre de postes créés à ce jour est de 610 et l'objectif 2013 sera, selon toute vraisemblance, atteint. Le rythme de création d'emploi est donc de près de 1 poste par jour ouvrable depuis l'entrée en vigueur de la LMC.

Le bilan²¹ résumé ci-après intervient près de 3 ans après la création du dispositif EdS. Cette période est relativement courte pour évaluer les effets d'un dispositif de lutte contre le chômage de longue durée qui exige plusieurs années pour déployer ses effets. Il convient aussi de relever que les statistiques présentées sont à considérer comme indicatives. En effet, le volume des données traitées étant relativement faible, ces dernières ne sont pas statistiquement représentatives.

Parmi toutes les personnes engagées en EdS entre le 1er février 2008 et le 31 décembre 2010, 53% sont des femmes et 47% des hommes. 41% des employés EdS ont 50 ans ou plus, et 27% 55 ans et plus. On observe que la population des employés EdS est significativement plus âgée que celle des chômeurs genevois. En effet, le taux des chômeurs genevois de 40 ans et plus en décembre 2010 était de 44%, contre 72% en ce qui concerne les employés EdS de la même catégorie d'âge.

Les salaires EdS sont définis par l'article 43 du règlement d'exécution de la loi cantonale en matière de chômage. Initialement établis à, respectivement, 3000 F, 3500 F et 4000 F, le Conseil d'Etat a décidé, en novembre 2010, et après avoir consulté le CSME, de les augmenter de 225 F au 1er janvier 2011. Les trois paliers de salaires sont aujourd'hui les suivants :

- a) 3225 F pour une fonction ne requérant aucune formation spécifique;
- b) 3725 F pour une fonction conforme à la lettre a), mais occupée par un titulaire du certificat fédéral de capacité ou d'un diplôme professionnel équivalent;
- c) 4225 F pour une fonction spécialisée ou à responsabilités, dont l'exercice requiert impérativement un certificat fédéral de capacité ou un diplôme professionnel équivalent.

Actuellement, 47% des employés EdS ont un salaire de 3725 F et plus. Si l'on compare le salaire des employés EdS au montant mensuel brut d'indemnités touchés lors de leur période d'indemnisation fédérale, on s'aperçoit que 72% d'entre eux gagnent en EdS autant ou plus que lorsqu'ils étaient au chômage. Ce constat réfute l'hypothèse selon laquelle le dispositif EdS précarise ceux qui en bénéficient. Il s'explique pour partie par le fait que la majorité des employés EdS occupaient, avant leur chômage, des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés.

L'article 44 du règlement d'exécution de la loi cantonale en matière de chômage prévoit le versement d'une allocation complémentaire (AC) au salaire EdS, en cas de différentiel entre le revenu perçu et les prestations que

²¹ Rapport d'auto-évaluation détaillé disponible à l'annexe D.

l'employé EdS percevrait en tant que bénéficiaire de l'aide sociale. De plus, la franchise sur le salaire obtenu garantit à chaque EdS un revenu de 500 F supérieur à celui qu'il toucherait à l'aide sociale.

S'agissant des allocations complémentaires, au 31 décembre 2010, 57 employés EdS étaient au bénéfice d'une telle allocation, ce qui correspond à 12% de l'ensemble des employés EdS. Cette proportion est inférieure aux projections faites au démarrage du dispositif, qui l'estimaient à 20%.

Au 31 décembre 2010, 177 personnes avaient quitté le dispositif EdS. Dans 36% des cas, il s'agit de sorties positives (retour sur le marché du travail, départ à l'étranger, reprise de formation, retraite, etc.). 50% des sorties concernent des licenciements pour inadéquation de compétences ou faisant suite, notamment, à un abandon de poste ou à des problèmes de santé. Enfin, la catégorie « autres » englobe les démissions sans motif connu (14%).

Le licenciement est un motif important de sortie. Ce constat s'explique notamment par le fait que les EdS sont de véritables emplois, qui nécessitent d'être occupés par des personnes motivées et aptes à être actives à temps plein. Pour certains employés EdS, l'EdS permet de tester concrètement leur aptitude au placement (pour la plupart à temps plein) et de se rendre compte de leur proximité (ou non) au marché de l'emploi. Le taux élevé de licenciements démontre par ailleurs que les EdS sont attribués à des populations dont l'insertion est difficile, malgré les efforts conduits en la matière par les entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Si l'on analyse les sorties en regard de la durée de contrat EdS, on remarque, d'une part, que 27% des sorties ont lieu dans les trois premiers mois. Ce chiffre montre que le temps d'essai de 3 mois prévu dans les contrats de travail EdS est bien souvent utilisé comme tel et permet aux deux parties de mettre fin au contrat de travail en cas d'inadéquation.

Ce résumé statistique des sorties ne tient pas compte des nombreux candidats rencontrés et jugés éligibles par le service des EdS (SEdS) qui ont retrouvé un emploi sur le marché ordinaire peu avant leur début de contrat EdS. Cela peut être dû, notamment, à la confiance retrouvée grâce à la garantie d'être engagé en contrat à durée indéterminée via les EdS.

Un second élément à prendre en compte dans la lecture de ces statistiques est le fait que certaines personnes se trouvent à l'aise dans leur EdS et préfèrent y rester, en revoyant à la baisse leur train de vie, plutôt que de rechercher un emploi mieux rémunéré mais dans un contexte plus exigeant. Ce constat a été évoqué à de nombreuses reprises par certains partenaires et a été confirmé par une enquête menée auprès des employés EdS. C'est un élément auquel le SEdS accorde une grande importance. Le service

encourage les organisations partenaires à mobiliser leurs employés EdS en vue d'une réinsertion sur le marché ordinaire.

Du 1er février 2008 au 31 décembre 2010, 635 personnes ont été engagées en EdS. Parmi elles, 458 étaient encore en emploi à fin décembre, soit près de 72%. Ce résultat est très positif au regard du public concerné, constitué de demandeurs d'emploi en fin de droit dont la distance à l'emploi peut être significative et pour qui l'alternative aurait été l'inscription à l'aide sociale.

Une analyse plus fine montre que la durée de contrat EdS moyenne est d'environ 15 mois et que 55% des bénéficiaires sont en activité depuis plus d'un an. Par exemple, parmi les personnes engagées en 2008 et 2009, 61% sont encore sous contrat EdS plus d'un an après leur engagement. 80% des personnes engagées entre janvier et décembre 2010 sont, quant à elles, encore en poste. Ces chiffres montrent qu'une majorité de demandeurs d'emploi en fin de droit engagés en EdS tient son emploi sur la durée.

4.4 Relations OCE-employeurs

Outre les efforts déployés avec et pour les demandeurs d'emploi en vue d'un retour en emploi, l'OCE vise aussi à renforcer son action en direction des employeurs.

4.4.1 Délai de réponse aux employeurs

La LMC fixe un délai à l'OCE de 48 heures pour répondre aux entreprises qui ont déposé une offre d'emploi, afin d'intensifier le placement grâce à un meilleur service aux entreprises. La LMC prévoit également le renforcement qualitatif et quantitatif de l'équipe en charge des relations et de la promotion auprès des entreprises.

S'agissant du délai de quittance, dans les 2 jours ouvrés (48 h), aux entreprises sollicitant l'OCE pour une recherche de personnel, l'objectif est atteint d'un point de vue quantitatif. Le taux de réponse est en décembre 2010 proche des 100%. Ce taux représente une première étape dans le processus de renforcement des relations avec les employeurs de la place.

Pour vérifier la satisfaction des entreprises au-delà de l'aspect administratif, l'OCE s'est appuyé sur trois enquêtes²² : deux enquêtes

²² *Étude OCE: étude de satisfaction auprès des entreprises genevoises, juillet 2008 et décembre 2009 et rapport du SECO : enquête sur les prestations des offices régionaux de placement, Link Institut, mars 2010.*

téléphoniques mandatées par l'OCE auprès des entreprises ayant fait appel à ses services, en juillet 2008 (250 entreprises) et décembre 2009 (354 entreprises) et une enquête téléphonique du SECO de janvier à mars 2009, auprès d'un échantillon de 500 entreprises représentatives de l'ensemble des entreprises du canton, qu'elles aient eu recours aux services de l'OCE ou non.

Selon les enquêtes OCE, la part des entreprises qui ont procédé à un entretien avec un candidat adressé par ses soins et la part des entreprises satisfaites des présélections effectuées diminuent sensiblement entre juillet 2008 et juillet 2009. Dans le même temps, les employeurs sont plus nombreux en décembre 2009 qu'en juillet 2008 à être satisfaits du nombre de candidats proposés par l'OCE. Selon l'enquête SECO, 79% des entreprises ayant annoncé un poste ont reçu des propositions. Elles sont 54% à estimer qu'il y a eu sélection de candidats de la part de l'OCE.

Ces constats nous amènent à conclure que les évolutions négatives semblent refléter la plus grande exigence qualitative qu'ont les entreprises en période de crise économique par rapport aux engagements. Selon le SECO, les motifs les plus souvent mentionnés par les employeurs tiennent à une « sélection insuffisante des candidats » et à des « candidats qui n'étaient pas vraiment intéressés par un engagement ».

S'agissant de la satisfaction des employeurs par rapport aux services de l'OCE lors d'une annonce de place vacante, près de deux tiers des entreprises sont assez ou très satisfaites. A noter que ce constat est concordant entre les 3 enquêtes. L'OCE a donc maintenu un bon niveau de satisfaction globale durant cette période difficile avec toujours deux employeurs sur trois satisfaits des prestations. De plus, l'enquête SECO relève que, dans l'ensemble, le contact des entreprises avec les collaborateurs de l'OCE est positif à 91%.

Selon l'enquête SECO, les employeurs genevois souhaitent, de façon plus marquée que dans le reste de la Suisse, une prise de contact active et une meilleure information sur les prestations de l'OCE.

4.4.2 Création du service employeurs

Les résultats résumés ci-dessus et les travaux sur l'amélioration de l'efficacité de l'OCE, ont été à la base de la décision, à l'été 2010, de créer un service employeurs (SE) doté de conseillers en personnel détachés, spécialisés dans la prospection auprès des employeurs. Ce service exploite les résultats des enquêtes qui divergent parfois d'une agence OCE à l'autre, et

donc d'un secteur économique à l'autre pour développer sa stratégie de travail avec les entreprises.

Les objectifs du SE visent à renforcer la coordination et la personnalisation des relations avec les employeurs, à faciliter et à accélérer les démarches liées au recrutement des demandeurs d'emploi et à proposer des candidatures ciblées.

Le service employeurs, dont la mission est d'établir un partenariat fiable et durable avec les entreprises, est un des axes prioritaires de la lutte contre le chômage. En effet, l'OCE est la 1ère agence de placement du canton, avec 15'000 personnes immédiatement disponibles, et ses services aux employeurs sont gratuits.

Ce service a été créé le 1er octobre 2010. Il sera véritablement opérationnel au premier trimestre 2011 et un premier bilan pourra être réalisé fin 2011. A titre d'exemple d'action concrète déjà entreprise, le SE a sélectionné et trié 200 dossiers en vue du recrutement de 14 collaborateurs pour le service des prestations complémentaires. Plus de 80 entretiens conduits par les CP du service employeurs ont permis de cerner les demandeurs d'emploi avec un profil en adéquation avec les postes ouverts. Au final, les 14 personnes engagées par le SPC proviennent de l'OCE.

4.5 Collaboration interinstitutionnelle

La collaboration interinstitutionnelle vise à ce que les mesures prévues dans le cadre de la LMC puissent s'aligner sur les besoins de la personne et dépasser les découpages administratifs des institutions. Le principe de collaboration entre différents organismes publics ou privés permet de créer et de mettre en place des mesures en s'appuyant sur un éventail de compétences beaucoup plus large.

Cette collaboration interinstitutionnelle est réalisée entre les différents acteurs actifs auprès des demandeurs d'emploi, tout au long de leur parcours. Il s'agit en particulier de l'Hospice général (HG) et de l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC).

La collaboration interinstitutionnelle entre l'OCE et l'HG vise prioritairement une meilleure coordination de la prise en charge des demandeurs d'emploi en fin de droit entre les différents acteurs institutionnels. Par l'adoption de la loi 10599 en février 2011, le Grand Conseil a soutenu la volonté du Conseil d'Etat de clarifier les champs d'action de la politique de l'emploi et de la politique sociale.

Le dispositif actuel de lutte contre le chômage prend fin au moment où le demandeur d'emploi est formellement désinscrit par l'OCE de la base de données. La désinscription du demandeur d'emploi n'intervient pas dès qu'il a épuisé son droit aux indemnités fédérales. Elle intervient naturellement lors d'une sortie annoncée vers l'emploi, lors d'une renonciation du demandeur d'emploi, d'une décision d'inaptitude au placement par l'unité juridique, ou encore d'une absence prolongée non justifiée. Lorsque le demandeur d'emploi a épuisé son droit aux prestations fédérales, qu'une prestation cantonale n'a pas pu lui être attribuée, l'OCE procède à une évaluation de sa situation et le dirige, le cas échéant, vers le dispositif de l'aide sociale.

Avec l'adoption de la loi 10599, le dispositif mis en place vise l'insertion des bénéficiaires de l'aide sociale et l'accès à un continuum de mesure menant vers l'emploi. Dorénavant, les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent accéder aux ARE et aux EdS sans pour autant être inscrits à l'OCE. Les mesures du marché du travail pourront également être mises en œuvre directement par l'Hospice général pour les bénéficiaires dont il a la charge, sans qu'un double suivi avec l'OCE ne soit nécessaire comme actuellement. Les différentes mesures attribuées dans ce cadre sont financées par le budget cantonal de chômage.

S'agissant de la coordination interinstitutionnelle entre l'OCE et l'OFPC, diverses mesures et stages PEF sont co-organisés entre ces acteurs en vue d'élever le niveau de compétences professionnelles des demandeurs d'emploi. C'est le cas pour les stages PEF visant la re-qualification des demandeurs d'emploi par le biais du système de validation des acquis. La Cité des métiers et de la formation est un autre exemple de prestation conjointe des professionnels de l'OFPC et de l'OCE. Cet espace offre des conseils gratuits en orientation aux jeunes et aux adultes.

5. Mise en œuvre et ressources

Le dernier axe d'analyse vise à identifier le degré de réalisation de la structure responsable de l'exécution de la loi en matière de chômage. Le diagnostic global ne saurait être complet sans une étude des procédures et des processus de mise en œuvre adoptés par la structure pour atteindre les objectifs stratégiques.

Les incidences budgétaires sont également présentées dans ce chapitre.

5.1 Audit organisationnel et managérial

L'office cantonal de l'emploi a fait l'objet d'un audit organisationnel et managérial mandaté par le SECO et conduit par un intervenant externe durant l'été 2010²³. La démarche d'audit a été basée sur une approche qualitative et participative, afin de refléter au mieux la dynamique interne de l'organisation et de s'assurer de l'appropriation des résultats par tous les acteurs concernés.

L'audit a cherché à mettre en exergue les points forts sur lesquels l'OCE peut d'ores et déjà s'appuyer pour améliorer ses performances et à identifier les points d'amélioration, ainsi que les éventuels dysfonctionnements qui sont autant de freins à l'amélioration des résultats.

L'objectif principal de cet audit était de comprendre pourquoi, malgré les changements entrepris au sein de l'OCE et la volonté manifeste de faire progresser l'organisation, les résultats globaux restent en deçà des attentes en valeur absolue.

5.1.1 Résumé des résultats de l'audit

L'audit a mis en évidence les points forts sur lesquels la structure peut s'appuyer et notamment la volonté politique d'aborder les problèmes de front, ainsi que le dynamisme de l'économie genevoise. Au sein de l'organe d'exécution, l'OCE, l'audit a mis en exergue les nombreuses compétences existantes et l'attachement des collaborateurs à leur mission avec une forte volonté de contribuer à l'amélioration de la situation.

Un certain nombre de points d'amélioration sont identifiés dans le domaine du pilotage, de l'organisation et de la conduite. Tout d'abord, l'organisation actuelle de l'OCE nécessite d'être renforcée. La segmentation par agence est peu lisible, elle contribue à des différences de pratiques et ne conduit pas à une connaissance optimale de son marché. Les relations entre les différents secteurs ne sont pas assez fluides et la coordination lacunaire.

Ensuite, en termes de management et de leadership, l'audit a mis en exergue un manque de vision commune, de valeurs partagées, de repères et de culture du résultat. S'agissant des conseillers en personnel, leur mission est plus perçue comme celle de gestionnaires de dossiers que de conseillers et ils ne sont pas assez responsabilisés, ce qui influe sur le résultat global de l'OCE.

Enfin, l'image de l'OCE auprès des entreprises reste précaire, la sélection des bons dossiers et la réactivité dans les relations avec le marché de l'emploi font défaut.

²³ Rapport du SECO: rapport d'audit OCE, Daniel Held, PI Management, 2010.

5.1.2 Les changements organisationnels déjà réalisés

La première étape de la restructuration de l'office cantonal de l'emploi a vu la suppression du service des mesures cantonales, qui prenait en charge les chômeurs en fin de droit et s'occupait de l'attribution des ETC. Avec la suppression de cette mesure, le rôle du SMC a été revu et, désormais, l'ensemble des prestations attribuées, tant pendant qu'après le délai-cadre fédéral, sont pilotées par l'office régional de placement (ORP), avec le concours en particulier du service des mesures pour l'emploi.

Comme mentionné précédemment, l'OCE s'est doté d'un service employeurs au 1er octobre 2010, afin de renforcer la coordination et la personnalisation des relations avec les employeurs. Les objectifs sont de faciliter et d'accélérer les démarches liées au recrutement des demandeurs d'emploi, ainsi que de proposer des candidatures ciblées.

En termes de procédures et de processus, une partie des conclusions de l'audit ont été transposées dans le travail au quotidien des collaborateurs. Une harmonisation des pratiques entre les agences est en cours et ces dernières ont dorénavant les indicateurs de résultats à leur disposition pour optimiser le pilotage.

5.1.3 Les prochaines étapes

L'encadrement de l'OCE a dessiné les étapes à suivre pour intégrer les recommandations de l'audit et défini les axes de progression. Dans cette optique, une première phase a été consacrée à la formulation de la mission de l'OCE, à la définition d'une vision 2015 et à la déclinaison des axes stratégiques pour y parvenir. Ces axes stratégiques sont les suivants :

- responsabilisation de chacun à l'OCE sur les résultats;
- activation et responsabilisation du demandeur d'emploi;
- alignement continu des mesures du marché du travail sur les besoins des demandeurs d'emploi en regard de l'évolution du marché du travail;
- dynamisation du placement et renforcement du partenariat avec les employeurs;
- renforcement de l'efficacité du leadership et de l'organisation.

La mise en œuvre de ces axes est planifiée avec la participation de tous les collaborateurs de l'OCE.

Par ailleurs, l'ensemble des services et agences qui dépendent de l'OCE seront regroupées en un seul lieu en 2012, dans les anciens locaux de la poste

à Montbrillant. Cela permettra de développer des synergies propices à améliorer l'efficacité de l'OCE.

6. Propositions de modifications de la LMC

6.1 Jalons

Le respect des jalons et des échéances contribue à l'accélération des actions menées conjointement par le demandeur d'emploi et son conseiller en personnel. Les jalons ont imprimé un rythme de travail et donnent du sens au temps. Ce rythme constitue un mécanisme de veille qui permet d'éviter la dégradation d'une situation personnelle par le simple fait du temps qui passe et de l'extinction du délai-cadre d'indemnisation.

Le Conseil d'Etat considère le suivi des demandeurs d'emploi comme un moyen prioritaire de mise en œuvre du dispositif de lutte contre le chômage et entend renforcer cette démarche. L'OCE veillera à maintenir la tenue des indicateurs permettant de vérifier le haut niveau de suivi constaté à ce jour et poursuivra ses efforts pour perfectionner la qualité tant du diagnostic d'insertion que des bilans approfondis. Ces diagnostics et bilans sont la clé de voute d'une orientation des demandeurs d'emploi vers les mesures en adéquation avec leurs besoins. Sur le plan opérationnel, le développement des techniques de diagnostic se poursuit et s'affine d'une part par le biais d'échange d'expériences entre conseillers en personnel et en lien avec le service des mesures pour l'emploi. D'autre part, les conseillers en personnel auront la possibilité d'utiliser le stage d'évaluation à l'emploi prévu dans le cadre du processus d'insertion instauré par la LIASI comme un outil supplémentaire pour la réalisation d'un diagnostic spécifique. Cette nouvelle possibilité enrichit les instruments à disposition de l'OCE pour déceler au plus tôt les demandeurs d'emploi pour lesquels un suivi plus systémique doit être envisagé.

A l'aune des constats énoncés sur la mise en œuvre des programmes emploi formation - le 4^{ème} jalon - le Conseil d'Etat préconise le renforcement des modalités d'attribution dans le but d'en améliorer les performances en termes de retour à l'emploi, en particulier par la réduction du délai d'activation. Le Conseil d'Etat propose de modifier la LMC, pour anticiper ce jalon à l'échéance de 9 mois au plus tard au lieu de 12 mois actuellement.

S'agissant de la terminologie, la notion de programme emploi formation utilisée dans la LMC actuelle est réductrice et n'englobe pas certaines mesures alternatives aux stages PEF qui sont aussi des mesures d'activation. Le Conseil d'Etat propose d'élargir le champ de l'article 6B et de permettre formellement, qu'en parallèle aux stages de requalification (nouvelle

dénomination plus conforme à la réalité que celle de programmes d'emploi et de formation), d'autres mesures d'activation vers l'emploi puissent également être proposées au chômeur en fonction de ses besoins spécifiques, et en particulier des mesures de reclassement. L'objectif reste à chaque fois le même : améliorer la qualification des demandeurs d'emploi et vérifier leur motivation.

6.2 Création de places de stage de requalification

Afin de favoriser l'anticipation des mesures d'activation vers l'emploi, le Conseil d'Etat souhaite accentuer ses efforts pour augmenter la capacité de postes de stages de requalification (ex-programmes d'emploi et de formation) pouvant être occupés durant le délai-cadre fédéral. La promotion et l'ouverture de nouveaux programmes de stages de requalification seront soutenues et renforcées en priorité dans les secteurs des métiers en tension, des métiers durement et durablement touchés par le chômage.

Sur la base des expériences déjà réalisées dans les secteurs en question (hôtellerie, vente, nettoyage), des dérogations jugées nécessaires ont été accordées par le Conseil d'Etat pour la mise sur pied de stages de requalification en coordination avec le secteur privé. En effet, les secteurs les plus durement touchés par le chômage structurel concernent des métiers que l'Etat ne couvrent pas ou que très partiellement. Il entend proposer des stages en adéquation avec le besoin des chômeurs et donc nécessairement en collaboration avec le secteur privé. Il y a là un changement de paradigme qui s'impose, l'exception du stage de requalification dans les secteurs privés devient une voie ordinaire pour le développement de tels stages pour les métiers non couverts par l'Etat et qui sont durement et durablement touchés par le chômage.

En ce sens, le Conseil d'Etat propose de modifier le cadre légal pour favoriser l'organisation des stages de requalification en collaboration avec le secteur privé.

6.3 Prestations cantonales - perspectives

L'analyse des prestations cantonales destinées aux chômeurs en fin de droit – ARE, EdS et PCEF – démontre des performances et une valeur ajoutée inégales et une mise en œuvre pas toujours conforme au souhait du législateur.

L'ARE et l'EdS entrent dans la catégorie des mesures considérées par les études actuelles comme produisant les meilleurs effets en termes de retour à

l'emploi²⁴ pour les chômeurs de très longue durée. Ces mesures contribuent à rapprocher les bénéficiaires du marché du travail.

Le Conseil d'Etat veut renforcer ces deux mesures existantes et performantes, notamment en assouplissant les critères d'attribution. Les ajustements proposés visent aussi une cohérence forte avec le nouveau dispositif de l'aide sociale et se fondent sur une approche résolument orientée vers l'emploi.

6.3.1 Renforcement de l'ARE

En vigueur depuis 1997, l'ARE est une mesure incitative qui atteint son objectif puisque que 70% des personnes ayant bénéficié d'une ARE ont pu réintégrer durablement le marché du travail, alors qu'il s'agissait de personnes n'étant pas parvenues à se réinsérer au cours du délai-cadre d'indemnisation fédérale.

En 2010, le nombre d'ARE attribuées est en augmentation et le Conseil d'Etat entend maintenir et promouvoir cette mesure en 2011. Sur le plan opérationnel, une amélioration de l'outil de gestion à disposition des conseillers en personnel permettra en 2011 une meilleure intégration de cette mesure. Si le travail prioritaire avec les demandeurs d'emploi en fin de droit concerne l'adéquation des candidatures proposées aux entreprises, l'incitation que représente la mesure ARE permet de faire la différence lors des décisions d'engagement.

Sur le plan légal, le Conseil d'Etat propose un élargissement de l'accès à l'ARE aux demandeurs d'emploi en fin de droit, qui peuvent et veulent travailler, qu'ils soient inscrits ou non à l'OCE :

- ouvrir cette prestation cantonale aux personnes à la recherche d'un emploi qui ont exercé une activité indépendante;
- suppression du délai de forclusion pour la mise en œuvre concrète de l'ARE après la fin du délai-cadre fédéral;
- accorder aux entreprises sises, non seulement à Genève, mais dans l'ensemble de la Suisse la possibilité d'engager un demandeur d'emploi en fin de droit, et ce pour ne pas freiner la mobilité professionnelle;
- favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi qui entrent dans leur dernier tiers de carrière par un abaissement de 55 à 50 ans pour une participation financière qui porte sur 24 mois.

²⁴ *Giuliano Bonoli, Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle, Working paper de l'IDHEAP Politiques sociales 2008/2*

Sur le plan de la mise en œuvre, l'option actuelle de l'attribution de l'ARE par les conseillers en personnel est maintenue pour les demandeurs d'emploi inscrits à l'OCE. Pour les demandeurs d'emploi non-inscrits, la voie de l'ARE est ouverte, conformément à la LIASI, par le biais de l'Hospice général.

6.3.2 Développement des EdS

Les sorties positives du dispositif ont concerné 36% des bénéficiaires EdS, environ 70% des bénéficiaires EdS sont toujours en activité dans leur emploi de solidarité. Ce dernier constat démontre qu'une majorité de demandeurs d'emploi en fin de droit engagés en EdS tient son emploi sur la durée.

La finalité des EdS reste le retour vers le marché primaire de l'emploi, chaque fois que cela sera possible. Le Conseil d'Etat est conscient que le succès de cette mesure ne repose pas uniquement sur le taux de réinsertion dans le marché primaire. En effet, les populations visées par cette mesure présentent de grandes difficultés à retrouver un emploi et l'objectif premier est d'éviter la rupture du lien social.

Le Conseil d'Etat entend continuer à développer les emplois de solidarité et renforcer les incitations au passage au marché primaire de l'emploi pour les profils les plus proches du marché de l'emploi.

Le succès des EdS nécessite, la période de lancement achevée, un changement d'échelle afin de garantir suffisamment de postes à l'avenir. Par ailleurs, l'activité des EdS doit être orientée vers les besoins de la population genevoise, de manière à valoriser encore plus ces emplois dans l'esprit de cette dernière. Ces besoins se situent dans les domaines suivants, en complément des services existants : présence auprès des personnes âgées, garde d'enfants, environnement, soutien administratif aux particuliers. Actuellement, les entités partenaires ne peuvent être que des institutions privées ou associatives à but non lucratif. Il se justifie aujourd'hui d'élargir ce cadre et de permettre le développement de projets en partenariat avec des collectivités publiques ou des institutions de droit public. En revanche des cautions claires doivent être posées pour garantir qu'il s'agit bien là d'offrir des prestations nouvelles à la population qui n'auraient pas été créées en l'absence d'emplois de solidarité. Par contre, un transfert d'activités ordinaires de la collectivité ou de l'institution publique partenaire, actuellement assumées par des collaborateurs de la fonction publique, doit être prohibé.

A l'instar des conditions d'attribution de l'ARE, le Conseil d'Etat souhaite ouvrir les EdS à tous les demandeurs d'emploi en fin de droit qui peuvent et veulent travailler, qu'ils soient inscrits ou non à l'OCE.

6.3.3 *Anticipation de l'attribution des PCEF*

S'agissant des PCEF (les futurs stages de requalification cantonaux), le Conseil d'Etat pose un diagnostic mitigé, en particulier du point de vue de la conformité de mise en œuvre. La LMC prévoit cette prestation dans le but de mener à terme un stage PEF initié durant le délai-cadre fédéral mais non terminé durant ce laps de temps. Dans les faits, cette mesure est utilisée dans la grande majorité des cas en dehors de ce cadre.

En clair, bien que similaire dans son contenu au stage PEF du régime fédéral dont il se veut la simple continuation, le PCEF est trop souvent attribué comme palliatif à l'échéance du délai-cadre fédéral. Le risque que les PCEF reproduisent l'effet de rétention démontré pour les ETC est réel dans la mesure où, lorsqu'il ne débouche pas sur une embauche, le PCEF prolonge la période sans emploi. Ce point a été étudié, analysé à maintes reprises, et il est avéré que le retour à l'emploi est péjoré par l'allongement des épisodes de chômage. L'étude de l'OUE renforce encore ce constat puisqu'elle suggère de réduire le délai d'activation des PEF, ce que contredit l'attribution d'un PCEF en dehors du délai-cadre.

Lorsqu'elle est attribuée en dehors d'un cadre de continuum, c'est-à-dire comme la continuité d'une mesure d'activation à l'emploi qui n'a pas pu être achevée durant le délai-cadre, cette mesure perd sa spécificité, dévie de son objectif et donc perd en efficacité. De fait, le stage PCEF n'est pas une mesure spécifique à la population des demandeurs d'emploi en fin de droit mais vise justement à éviter les arrivées en fin de droit. Dès lors, son attribution en dehors de cet objectif relève d'une mise en œuvre non conforme et l'adéquation de la mesure au besoin du demandeur d'emploi n'est pas démontrée.

Le Conseil d'Etat reconnaît que le PCEF a été une solution transitoire importante lors de la suppression des ETC. Ce programme a permis une transition plus sereine pour les demandeurs d'emploi en situation difficile.

Pour que cette mesure déploie son potentiel en termes de réinsertion des chômeurs, il est impératif que sa mise en œuvre soit conforme aux objectifs fixés.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat souhaite préciser les conditions dans lesquelles un stage emploi et formation cantonal peut être attribué. La décision d'attribution doit être justifiée sur la base d'une nouvelle évaluation approfondie des compétences et des difficultés de réinsertion du chômeur. Cette évaluation doit mettre en évidence les problèmes qui persistent malgré toutes les mesures mises en place en amont, et doit estimer les chances de retrouver un emploi en tenant compte du parcours et des caractéristiques

individuelles du chômeur. Le principe est de maximiser l'adéquation des besoins du chômeur au contenu de l'offre de stage et de vérifier que les possibilités de retour à l'emploi sont augmentées de façon significative par une prolongation de la mesure.

6.4 Développement futur

L'approche orientée vers l'emploi trouve ses limites d'une part dans les phases de mauvaise conjoncture économique et, d'autre part, pour les demandeurs d'emploi dont l'adéquation des compétences aux besoins du marché du travail est très faible ou obsolète. Le problème du chômage structurel touche surtout les personnes peu qualifiées. La résultante du chômage structurel est une pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs et un nombre important de chômeurs pour lesquels le retour à l'emploi, malgré les efforts de réinsertion soutenus par l'OCE, est un échec.

Le Conseil d'Etat entend promouvoir la reconversion par l'encouragement aux programmes de validation des acquis. Actuellement, l'OCE conduit un projet expérimental de validation des acquis de l'expérience (VAE) menant à l'attestation fédérale professionnelle (AFP) en étroite collaboration avec l'office de formation professionnelle et continue. Un renforcement de cet axe est d'ores et déjà réalisé par le biais du nouvel article 6F LMC introduit dans le cadre de l'adoption de la loi 10599 modifiant la LASI.

Afin d'ouvrir plus largement la voie de la reconversion aux demandeurs d'emploi, le Conseil d'Etat étudie l'idée de renforcer l'attrait des instruments existants, en particulier le chèque emploi. Cette orientation est abordée dans l'optique de favoriser le retour en emploi et pour l'introduction d'une dimension de prévention du chômage au sein du dispositif cantonal.

Ce projet nécessite une réflexion de fond, impliquant différents partenaires dans le cadre des actions de collaboration interinstitutionnelle. Le Conseil d'Etat entend proposer un concept qui sera présenté ultérieurement au présent projet de modification de la LMC.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark MULLER

Annexes :

- *A : Indicateurs SECO*
- *B : Indicateurs de controlling OCE*
- *C : Evaluation du Programme Emploi Formation (PEF), Prof. Y. Flückiger*
- *D : Emplois de solidarité (EDS) Bilan février 2011*

Liste des abréviations utilisées

AFO :	Allocations de formation
AIT :	Allocations d'initiation au travail
ARE :	Allocations de retour en emploi
CASI :	Contrat d'aide sociale individualisé
CSME :	Conseil de surveillance du marché de l'emploi
DE :	Demandeur d'emploi
DSE :	Département de la solidarité et de l'emploi
EDS :	Emploi de solidarité
ETC :	Emploi temporaire cantonal
ETFI :	Emploi temporaire fédéral individuel
LACI :	Loi fédérale sur l'assurance-chômage
LASI :	Loi sur l'aide sociale individuelle
LMC :	Loi cantonale en matière de chômage

MMT :	Mesures du marché du travail
OCE :	Office cantonal de l'emploi
OFPC :	Office de formation professionnelle et continue
ORP :	Office régional de placement
OUE :	Observatoire universitaire de l'emploi
PCEF :	Programmes cantonaux d'emploi et de formation
PEF :	Programmes d'emploi formation
PETF :	Programmes d'emploi temporaire fédéraux
RMCAS :	Revenu minimum cantonal d'aide sociale
SECO :	Secrétariat d'Etat à l'économie

Annexe A - Indicateurs SECO

A) INDICATEUR DE RESULTAT 1 : NOMBRE MOYEN DE JOURS INDEMNISES

Définition : Nombre moyen de jours pendant lesquels les bénéficiaires dont le dossier a été annulé ou qui sont arrivés au terme de leur délai d'indemnisation ont perçu des indemnités de chômage dans le délai-cadre en cours.

Mode de calcul : Le système calcule le total des indemnités journalières versées dans le délai-cadre actuel de tous les bénéficiaires de l'assurance chômage qui ont touché des indemnités journalières dans le mois de référence et n'en ont plus touché le mois suivant.

Remarques :

- seul le délai cadre actuel est pris en compte,
- population concernée: les demandeurs d'emploi indemnisés.

B) INDICATEUR FEDERAL 2 : ENTREE AU CHOMAGE DE LONGUE DUREE

Définition : Proportion d'entrées au chômage de longue durée parmi les personnes ayant ouvert un délai-cadre d'indemnisation treize mois auparavant.

Mode de calcul : Le système compte tous les bénéficiaires d'indemnités journalières qui, dans les 13 premiers mois du délai-cadre en cours, ont touché des indemnités journalières sans interruption pendant treize mois ou ont subi des jours de suspension ou des jours d'attente.

Remarques :

- cet indicateur suit une logique de cohorte, c'est-à-dire qu'on s'intéresse à la proportion d'individus qui entrent dans une phase de chômage de longue durée parmi les DE ayant droit inscrits 12 mois auparavant (et non pas parmi le nombre de DE ayant droit inscrits au moment de la mesure),
- population concernée: les demandeurs d'emploi indemnisés.

C) INDICATEUR FEDERAL 3 : TAUX D'ARRIVEES EN FIN DE DROIT

Définition : Proportion d'arrivées en fin de droit durant le mois de référence parmi les personnes ayant ouvert un délai-cadre d'indemnisation deux ans auparavant.

Mode de calcul : Le système compte toutes les arrivées en fin de droit dans le mois de référence. Un bénéficiaire d'indemnités journalières arrive en fin de droit lorsqu'il a épuisé son droit à l'indemnité ou s'il est arrivé au terme de son délai-cadre et qu'il ne peut pas ouvrir

de nouveau délai-cadre dans le mois qui suit. L'arrivée en fin de droit intervient le mois où la dernière indemnité journalière a été versée.

Remarques :

- Cet indicateur suit une logique de cohorte, c'est-à-dire qu'on s'intéresse à la proportion d'individus en fin de droit parmi les DE ayant droit inscrits 24 mois auparavant (et non pas parmi le nombre de DE ayant droit inscrits au moment de la mesure).
- population concernée: les demandeurs d'emploi indemnisés.

D) INDICATEUR FEDERAL 4 : TAUX DE REINSCRIPTION

Définition : Proportion de réinscriptions durant le mois de référence parmi les personnes "désinscrites" durant les quatre mois précédents.

Mode de calcul : une personne est réputée "inscrite", lorsqu'elle a touché des indemnités dans le mois de référence (ms 0), mais pas le mois précédent (ms-1). Une personne "inscrite" est réputée "réinscrite" si elle a touché des indemnités au cours d'au moins un des mois (ms-4), (ms-3) ou (ms-2).

Remarque :

- Cet indicateur se base également sur une logique de cohorte. On s'intéresse ici à la proportion de réinscrits parmi les désinscrits des quatre derniers mois, et non pas à la proportion de réinscription de ceux sortis les quatre derniers mois parmi les nouvelles inscriptions.
- population concernée : les bénéficiaires de prestations.

Indicateurs de controlling OCE		
Nom	Disposition métier	Indicateur (K 100)
Diag à 1 mois	"Au cours du premier mois suivant l'inscription au chômage : diagnostic d'insertion" (J 20 Art 6b) "Dès le 1er et jusqu'au 30e jour suivant l'inscription : diagnostic d'insertion" (Communiqué DSE, 03.10.06)	DE actifs et inscrits depuis au moins 1 mois et au plus 2 mois, et ayant suivi un diagnostic d'insertion durant les 30 premiers jours après l'inscription Nombre total des DE actifs et inscrits depuis au moins 1 mois et au plus 2 mois.
MMT à 3 mois	"Au plus tard au cours du troisième mois suivant l'inscription au chômage: une décision relative à l'octroi de mesures d'insertion" (J 20 Art 6b) "Du 31e au 90e jour: octroi des mesures d'insertion" (Communiqué DSE, 03.10.06)	DE actifs et inscrits depuis au moins 3 mois et au plus 4 mois, et ayant bénéficié d'une décision MMT durant les 90 premiers jours après l'inscription Nombre total des DE actifs et inscrits depuis au moins 3 mois et au plus 4 mois.
Eval à 6 mois	"Au plus tard dès le sixième mois suivant l'inscription au chômage: une évaluation approfondie de ses compétences et des causes de ses difficultés de réinsertion" (J 20 Art 6b) "Du 3e au 6e mois: évaluation approfondie des compétences et des causes des difficultés d'insertion" (Communiqué DSE, 03.10.06)	DE actifs et inscrits depuis au moins 6 mois et au plus 7 mois, et n'ayant pas suivi une évaluation approfondie durant les 6 premiers mois après l'inscription Nombre total des DE actifs et inscrits depuis au moins 6 mois et au plus 7 mois.
PEF à 12 mois	"Au plus tard dès le douzième mois suivant l'inscription au chômage: un programme de formation" (J 20 Art 6b) Dès le 6e mois et au plus tard avant le 12e mois: mise en œuvre du programme emploi-formation (Communiqué DSE, 03.10.06)	DE actifs et inscrits depuis au moins 12 mois et au plus 13 mois, ayant bénéficié d'une PEF durant les 12 premiers mois après la date d'inscription Nombre total des DE actifs et ayant droit au mesures depuis au moins 12 mois et au plus 13 mois



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Evaluation du Programme Emploi Formation (PEF)

Sous la direction du Professeur

Yves Flückiger

*Département d'économie politique et Observatoire universitaire de
l'emploi (Université de Genève)*

1. Contexte

Suite à la réunion qui s'est tenue le 16 avril 2010 entre Monsieur P. Schmied (Directeur de l'OCE) et Messieurs Y. Flückiger et P. Kempeneers (Observatoire Universitaire de l'Emploi – OUE) concernant l'évaluation de la Loi sur le chômage du 01 février 2008 et après relecture des différents thématiques envisagées lors de cette réunion, l'OUE a proposé de réaliser une évaluation du Programme Emploi Formation (PEF) qui constitue une des nouveautés de la Loi en matière de chômage de 2008.

Etant donné les contraintes de temps imposées pour cette évaluation (septembre 2010), il paraît en effet difficile d'évaluer l'ensemble des dispositifs prévus par la Loi de 2008 (En particulier les Allocations de Retour en Emploi (ARE) et/ou les Emplois de Solidarité (EdS)) de manière approfondie et avec toute la rigueur scientifique qui s'impose. Bien entendu, l'OUE pourrait si nécessaire évaluer les autres dispositifs de la nouvelle Loi sur base d'un nouvel agenda étendu.

Le choix du dispositif « Programme Emploi Formation » comme élément d'évaluation semble à court terme le plus pertinent. En effet:

1. Ce dispositif est explicitement mentionné dans la phase d) du suivi du chômeur prévu par l'Art.6B de la Loi. C'est donc un mécanisme central et crucial dans le suivi du chômeur et sa remise en emploi ;
2. L'évaluation de ce dispositif viendrait en parfaite complémentarité avec les indicateurs développés dans le cadre de l'auto-évaluation réalisée par l'OCE sur les 4 étapes de suivi du chômeur (Art.6B), par l'OCE, en particulier ceux de l'étape d) ;
3. Selon l'OCE, un des points faibles de l'évaluation de la nouvelle Loi concerne le « Programme Emploi Formation ». L'OUE pourrait apporter des éléments concrets sur l'efficacité de ce dispositif.

L'évaluation du « Programme Emploi Formation » réalisé par l'OUE porte sur plusieurs éléments qui ont été discutés lors de la réunion, à savoir:

1. Les caractéristiques du dispositif : L'accès à la mesure ? Les modes d'attribution ? (25% viennent du chômage) ? Les volumes concernés ? Les trajectoires et durées des bénéficiaires dans le dispositif ?



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

2. L'efficacité de la mesure et résultats en termes de réinsertion sur le marché de l'emploi – en particulier en lien avec la problématique « emploi/formation » et comparaison avec l'efficacité des autres mesures du marché du travail ?

Après une présentation des données transmises par le SECO (partie 2) et une description des populations et mesures retenues pour l'analyse (partie 3), nous abordons dans la partie 4 les délais de mise en œuvre des mesures PEF. Dans la partie 5, nous analysons la durée de prise en charge dans les mesures PEF et non PEF et dans la partie 6, nous évaluons les délais de sortie de PLASTA après la fin des mesures PEF et non PEF. L'efficacité des mesures PEF est analysée plus en détail dans les parties 7 et 8 sous l'angle des taux de sortie, des durées de chômage et des probabilités de retrouver un emploi.

Au terme de chacune de ces parties, nous émettons un certain nombre de commentaires et/ou de recommandations liés à la mise en œuvre des mesures PEF depuis février 2008.

Sommaire

1. Contexte	1
2. Données SECO	3
3. Populations et mesures	5
4. Délais de mise en œuvre des mesures/vitesse de prise en charge.....	9
5. Durée de prise en charge dans les mesures PEF et non PEF.....	13
6. Délai de sortie de PLASTA après la fin des mesures.....	13
7. Taux de sortie et durée de chômage.....	16
8. Modèle de Kaplan Meier	19
Conclusions et suggestions.....	24
Annexe.....	26
Bibliographie.....	26



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

2. Données SECO

Trois bases de données ont été fournies par le SECO pour analyser les mesures de type Programme Emploi-Formation (PEF) :

1. La première (BD SECO 1) reprend l'ensemble des demandeurs d'emploi (DE) qui ont été, à un moment donné, impliqués dans au moins une mesure de type PEF entre le premier février 2008 et le premier février 2010. Au total, cette base de données comporte 17'052 observations qui retracent le parcours des demandeurs d'emploi en emploi, au chômage et dans les différentes mesures proposées ;
2. La deuxième (BD SECO 2) contient l'ensemble des demandeurs d'emploi qui ont été impliqués, à un moment donné, dans une ou plusieurs MMT à l'exclusion des PEF entre le premier février 2008 et le premier février 2010. Au total, cette base de données comporte 42'190 observations ;
3. La troisième (BD SECO 3) comporte l'ensemble des demandeurs d'emploi qui n'ont jamais été impliqués dans une MMT (PEF ou non PEF) entre le premier février 2008 et le premier février 2010. Au total, cette base de données comporte 44'6227 observations.

Les informations reprises dans ces bases de données sont précisées dans le tableau 1.

Tableau 1 - Variables reprises dans les bases de données du SECO

Développement des personnes dans le programme PEF du canton de Genève entre février 2008 et février 2010	
Person (aktuell) - Personennummer	Personne (actuelle) - numéro de personne
Person (aktuell) - Benutzerstelle Befreuer	Personne (actuelle) - service utilisateur responsable
Person (aktuell) - Geburtsdatum	Personne (actuelle) - année de naissance
Person (aktuell) - Geschlecht	Personne (actuelle) - sexe
Person (aktuell) - Zivilstand	Personne (actuelle) - état civil
Person (aktuell) - Nation	Personne (actuelle) - Pays d'origine
Person (aktuell) - Ausbildungsniveau	Personne (actuelle) - niveau de formation
Person (aktuell) - Beruf Avam gefunden	Personne (actuelle) - métier trouvé PLASTA
Person (aktuell) - Datum Anmeldung Avam	Personne (actuelle) - Datum d'inscription PLASTA
Person (aktuell) - Datum Abmeldung Avam	Personne (actuelle) - Date de désinscription PLASTA
Person (aktuell) - Stes Abmeldegrund	Personne (actuelle) - raison de désinscription du demandeur d'emploi
Person (aktuell) - Datum Rahmenfrist Beginn	Personne (actuelle) - date de début du délai cadre
Person (aktuell) - Datum Rahmenfrist Ende	Personne (actuelle) - date de fin du délai cadre
Décision - numéro	Décision - numéro
Décision - Type de Mesure	Décision - Type de Mesure
Décision - période de déroulement à partir du	Décision - période de déroulement à partir du
Décision - période de déroulement jusqu'au	Décision - période de déroulement jusqu'au
Décision - Date interruption MMT	Décision - Date interruption MMT

Les données disponibles permettent d'identifier de manière unique le demandeur d'emploi, les parcours de chômage uniques ou multiples (entrées-sorties) et leurs durées, les



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

délais cadre et leurs durées, les parcours dans les différentes mesures proposées, leurs natures (PEF ou non PEF), leurs durées et enfin les raisons de désinscription dans PLASTA du demandeur d'emploi (pour emploi ou non emploi). Ces informations permettent de reconstituer les trajectoires complètes des demandeurs d'emploi en emploi, au chômage et dans les différentes mesures proposées.

Les mesures proposées, reprises dans le tableau 2, sont réparties entre celles qui sont de type PEF et celles qui s'inscrivent dans le cadre des MMT non reprises dans le PEF. Dans les mesures de type PEF, on retrouve les allocations de formation, les allocations d'initiation au travail, Les entreprises d'entraînement, les programmes d'emploi temporaire fédéraux (PETF),

Tableau 2 - Types de mesure – intitulé et répartition PEF/Non PEF

AFO	Allocations de Formation	PEF
AIT	Allocations d'Initiation au Travail	PEF
EE	Entreprises d'entraînement	PEF
PET	Programmes d'Emploi Temporaires Fédéraux (PETF)	PEF
SF	Stages de formation	PEF
SF individuelle		PEF
SP	Stages professionnels	PEF
SP individuel		PEF
Cours		Non PEF
Cours individuel		Non PEF
Offre de Cours Individuel (OCI)		Non PEF
PESE	Les contributions aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaire	Non PEF
SAI	Le Soutien à un Activité Indépendante	Non PEF
SEMO	SEMestre de Motivation	Non PEF

Note : Les mesures de reclassement, qui entrent en concurrence directe avec les mesures PEF, ne sont pas renseignées dans la base de données.

Finalement, les bases de données renseignent certaines caractéristiques socio-économiques du demandeur d'emploi à savoir, l'âge, le sexe, l'état civil, le pays d'origine et le niveau de formation atteint. Cependant, comme nous le verrons, ces informations sont souvent incomplètes.

Pour les besoins de l'analyse, un certain nombre d'observations ont dû être retirées car incohérentes ou incomplètes (dates incompatibles, durées excessives, ...). Le tableau 3 synthétise les données qui ont été finalement retenues pour l'analyse. Le taux d'utilisation mesure le pourcentage d'informations utilisables dans les différentes bases de données. Il est sensiblement identique pour les différentes bases de données et se situe globalement au-delà de 70% pour 75'342 observations exploitables.



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Tableau 3 - Taux d'utilisation des bases de données SECO

# Observations	total	Après corrections	Taux d'utilisation
BD SECO I (PEF/Non PEF)	17'052	12'415	72.8%
BD SECO II (MMT non PEF)	42'190	31'797	75.4%
BD SECO III (Non Mesure)	46'227	31'130	67.3%
Total	105'469	75'342	71.4%

Principales conclusions :

1. Environ 75'342 observations sont disponibles (soit 70% du total transmis) pour mesurer l'efficacité des mesures PEF par rapport à l'insertion/la réinsertion des demandeurs d'emploi ;
2. Il est techniquement possible de construire un groupe de contrôle pour isoler l'effet des mesures de type PEF sur le retour en emploi ;
3. Le niveau de formation, atteint par les demandeurs d'emploi est très peu ou mal renseigné, en particulier dans la BD SECO III, ce qui limite l'utilisation ultérieure de cette caractéristique individuelle.

3. Populations et mesures

Le tableau 4 reprend l'ensemble des informations qui sont disponibles en regard des demandeurs d'emploi (#ID), de leurs épisodes de chômage (#U) et des mesures PEF (#PEF) ou non PEF (# non PEF) auxquelles ils ont participé.

Tableau 4 : Populations et mesures : tous demandeurs d'emploi confondus

PDP	Populations	# ID	# U	# PEF	# Non PEF	# Non Mesure	Total	BD SECO
I.	Uniquement PEF	1'017	1'299	1'872	-	-	1'872	1
II.	PEF et non PEF	2'611	3'052	3'585	6'958	-	10'543	1
III.	Uniquement non PEF	12'170	13'937	-	31'797	-	31'797	2
IV.	Pas de mesure	25'260	31'130	-	-	31'130	31'130	3
	Total	41'058	49'418	5'457	38'755	31'130	75'342	
				Total mesures:	44'212			

La base de données corrigée couvre au total 41'058 DE correspondants à 49'418 épisodes de chômage (moyenne de 1,2 épisodes de chômage/DE) et à 44'212 mesures PEF/Non PEF suivies (moyenne de 1,08 mesures/DE).

Sur ces 41'058 DE, un peu plus d'un tiers (soit 15'798 ou 38,5%) ont participé aux 44'212 mesures du marché du travail, qu'elles soient de type PEF ou non PEF pour une moyenne de 2,8 mesures/DE ou encore de 2,4 mesures par épisode de chômage/DE.



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Les mesures de type PEF, au nombre de 5'457, contribuent pour 12,3% de l'ensemble des mesures proposées aux DE alors que les mesures non PEF, au nombre de 38'755, contribuent pour 87,7% du total.

Sur les 5'457 mesures de type PEF identifiées, 201 ont été proposées avant l'application de la Loi du 01/02/2008 (période pilote), 1'655 en 2008 (entre février 2008-2009), 2'505 en 2009 (entre février 2009-2010) et 1'096 (valeur tronquée pour 2010). Les chiffres pour 2008 et 2009 sont légèrement inférieures à ceux avancés lors de la conférence de Presse du 29 mars 2010¹ soit 2'335 pour 2008 et 2'726 pour 2009.

Le tableau 4 met également en évidence une typologie simple des DE en fonction des mesures qu'ils ont ou non suivies pendant leur(s) épisode(s) de chômage.

La population I reprend l'ensemble des DE qui ont participé uniquement à des mesures de type PEF pendant leur(s) épisode(s) de chômage. Elle représente 2,5% de l'ensemble des DE et 34% des mesures de type PEF proposées. Dans cette première population, chaque DE a eu en moyenne 1,28 épisodes de chômage et a participé à 1,84 mesures exclusivement PEF ce qui correspond à une moyenne de 1,44 mesures PEF par épisode de chômage/DE.

La population II comptabilise l'ensemble des DE qui ont participé simultanément à des mesures PEF et non PEF pendant leur épisode de chômage. Elle représente 6,4% de l'ensemble des demandeurs d'emploi, 66% des mesures de type PEF proposées et 18% des mesures non PEF proposées. Dans cette deuxième population, chaque DE a eu en moyenne 1,17 épisodes de chômage et a participé simultanément à 1,37 mesures PEF et à 2,66 mesures non PEF (au total 4,03 mesures), ce qui correspond à une moyenne de 1,17 mesures PEF et de 2,28 mesures non PEF par épisode de chômage/DE (au total 3,45 mesures).

La population III synthétise l'ensemble des demandeurs d'emploi qui n'ont participé qu'à des mesures MMT de type non PEF. Elle représente 48,2% de l'ensemble des demandeurs d'emploi et 82% des mesures non PEF proposées. Dans cette troisième population, chaque DE a eu en moyenne 1,15 épisodes de chômage et a participé à 2,61 mesures exclusivement non PEF ce qui correspond à une moyenne de 2,28 mesures non PEF par épisode de chômage/DE.

Enfin, la population IV reprend l'ensemble des DE qui n'ont participé à aucune mesure. Elle représente la majorité des demandeurs d'emploi répertoriés (soit 61,5%). Dans cette dernière population, chaque DE a eu en moyenne 1,23 épisodes de chômage.

¹ Conférence de presse du 29 mars 2010 (Intervention de Patrick Schmied), Etat des lieux de l'emploi après 18 mois de crise



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Dans le tableau 5, nous avons reproduit les résultats du tableau 4 mais uniquement pour l'ensemble des DE inscrits après le premier janvier 2008. L'objectif ici est d'isoler les demandeurs d'emploi qui se sont inscrits juste avant la mise en application de la nouvelle loi sur le chômage du 1^{er} février 2008 afin de voir s'il y a eu un glissement significatif de traitement vers les mesures de type PEF.

Tableau 5 : Populations et mesures : demandeurs d'emploi inscrits après le 1^{er} janvier 2008

POP	Populations	# ID	# U	# PEF	# Non PEF	# Non Mesure	Total	BD SECO
I.	Uniquement PEF	993	1'039	1'505	-	-	1'505	1
II.	PEF et non PEF	1'621	1'704	2'330	3'585	-	5'915	1
III.	Uniquement non PEF	9'671	10'004	-	21'628	-	21'628	2
IV.	Pas de mesure	14'238	16'394	-	-	16'394	16'394	3
	Total	26'523	29'141	3'835	25'213	16'394	45'442	
				Total mesures:	29'048			

Principales conclusions :

Pour l'ensemble des DE répertoriés :

- 38,5% des DE ont participé au cours de leur(s) épisode(s) de chômage à une ou plusieurs mesures du marché du travail (PEF ou non PEF) pour une moyenne de 2,4 mesures par épisode de chômage/DE ;
- Les mesures de type PEF contribuent pour 12,3% de l'ensemble des mesures proposées aux DE alors que les mesures non PEF contribuent pour 87,7% du total ;
- Un peu moins de 9% des DE répertoriés ont suivi au moins une mesure de type PEF au cours de leur épisode de chômage.

Pour les DE inscrits après le 1^{er} janvier 2008 :

- 46,3% ont participé au cours de leur(s) épisode(s) de chômage à une ou plusieurs mesures du marché du travail (PEF ou non PEF) pour une moyenne de 2,28 mesures par épisode de chômage/DE ;
- Les mesures de type PEF contribuent pour 13,2% de l'ensemble des mesures proposées aux DE alors que les mesures non PEF contribuent pour 86,8% du total ;
- Un peu plus de 9,5% des DE répertoriés ont suivi au moins une mesure de type PEF au cours de leur épisode de chômage.
- La part des mesures PEF dans l'ensemble des mesures proposées aux DE inscrits après le 1^{er} janvier 2008, bien que légèrement supérieure, est très comparable à celle observée pour l'ensemble des DE répertoriés dans la base de données.



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

complète. Ce résultat suggère que les DE inscrits après le 1^{er} janvier 2008 n'ont pas été orientés, plus que les autres et de manière prioritaire ou systématique, vers des mesures PEF plutôt que non PEF. Il ne semble pas avoir eu de rupture particulière dans la manière d'orienter les DE vers les mesures de type PEF suite au développement de ces mesures.

Ce constat provient sans doute du contenu de la loi qui stipule seulement que les demandeurs d'emploi doivent être dirigés vers les mesures PEF avant leur douzième mois de chômage mais, en dehors de cette contrainte, elle laisse toute liberté au conseiller en placement (CP) d'orienter le DE vers la mesure la plus appropriée.

Les principales caractéristiques reprises dans les bases de données du SECO sont présentées dans le tableau 6 pour chacune des populations référencées précédemment.

Les populations I à IV, c'est-à-dire celles à qui ont été proposés des mesures exclusivement PEF, des mesures PEF et non PEF, des mesures exclusivement non PEF ou aucune mesure, sont dans les grandes lignes sensiblement identiques d'un point de vue des cinq caractéristiques retenues à savoir, le sexe, l'âge, l'état civil, le pays de provenance et le niveau d'éducation atteint.

Tableau 6 - Caractéristiques des demandeurs d'emploi par sous population (POP I. à IV.)

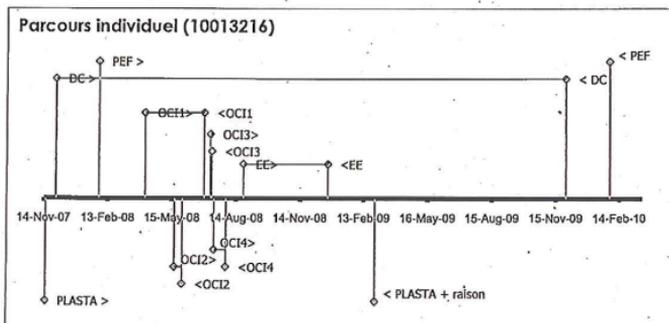
	BD SECO	POP I.	POP II.	POP III.	POP IV.
femmes	49.96	47.39	54.19	51.28	48.99
hommes	50.04	52.61	45.81	48.72	51.01
âge moyen	39.2	36.9	38.9	39.1	39.5
célibataire	41.28	51.43	41.78	38.36	42.23
divorcé/PE dissous	11.15	10.23	12.14	11.91	10.71
marié/PE - séparé	46.72	37.36	45	48.94	46.2
veuf/veuf PE	0.85	0.98	1.07	0.78	0.86
Suisse	55.37	56.74	55.19	53.01	56.46
Non Suisse	44.63	43.26	44.81	46.99	43.54
2 à 4 ans éc.prof.plein tps.(éc.comm.,atel.appr.)	.	5.11	4.17	3.51	.
8 à 9 années scolaires (école obligatoire)	.	7.28	8.62	7.57	.
apprent. profess., école moy, d'enseign. profess.	.	15.44	16.58	13.9	.
éc.de matur.,lycée, éc.norm., prof.de l'enseign.mt	.	1.18	2.68	2.97	.
formation prof. élément. (entreprise et école)	.	4.42	4.14	3.89	.
maturité professionnelle	.	1.77	1.84	1.96	.
aucune indication	84.14	58.99	56.8	59.19	100
N	41'058	1'017	2'611	12'170	25'260



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Dans les chapitres suivants, nous analysons les mesures de type PEF d'un point de vue du délai de leur mise en œuvre (ch.4), de leur durée de prise en charge (ch.5) et du délai de sortie de PLASTA à partir de la dernière mesure proposée (ch.6). Comme illustré dans l'exemple de parcours individuel de la figure 1, ces trois composantes influencent en effet fortement le parcours des DE à l'intérieur du chômage.

Figure 1 : Exemple de parcours individuel



Commentaire : L'individu est inscrit dans PLASTA depuis le 16.11.2007² et entame un nouveau délai cadre le 01.12.2007 pour une durée de 2 ans. Sur la période couverte par le programme emploi formation (01.02.2008-01.02.2010), l'individu participe à 4 mesures dont 3 sont des « Offres de Cours Individuel » (OC11-OC14) et une « EE » (entreprise d'entraînement) dont les durées sont inégales. Le 02.03.2009, la personne est désinscrite de PLASTA, le motif de cette désinscription est « placé par une agence privée »³. La personne est donc restée 472 jours calendaires au chômage puis a retrouvé un emploi.

4. Délais de mise en œuvre des mesures/vitesse de prise en charge

Le délai de mise en œuvre des mesures (PEF ou non PEF) donne une idée de la vitesse à laquelle les DE sont pris en charge dans le système de réinsertion. Le délai médian et moyen de mise en œuvre des mesures de tout rang est calculé sur l'ensemble des différentes mesures qui sont proposées au demandeur d'emploi alors que le délai de mise en œuvre des mesures de rang 1 est uniquement calculé sur base de la première mesure proposée juste après l'inscription dans PLASTA. Dans les deux cas, nous avons isolé les mesures de type PEF des mesures de type non PEF.

² La date de l'inscription la plus récente dans PLASTA contenue dans la base de données. Rien ne permet de dire qu'il a déjà été ou non inscrit puis non inscrit avant cette période.

³ Le motif de désinscription comporte plusieurs modalités qui sont précisées dans le tableau ci-après



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Tableau 7 : Délai moyen de mise en œuvre des mesures de tous rangs (1-20) – en jours calendaires

	Médiane	Moyenne	N
Mesures PEF	280	312	5'457
Mesures non PEF	172	219	38'755
Toutes mesures	230	182	44'212

Comme mentionné précédemment, ces délais de mise en œuvre sont calculés sur base de l'ensemble des mesures proposées aux DE depuis l'inscription dans PLASTA, que ce soit la première, la deuxième, ... Le délai moyen est donc assez élevé car influencé par les mesures successives qui sont proposées de plus en plus tard dans le parcours du DE.

On constate que le délai médian de mise en œuvre des mesures PEF est de 280 jours calendaires et est plus élevé que le délai médian de mise en œuvre des mesures non PEF (182 jours calendaires) de 53%.

Une première explication de cette différence provient du fait que plusieurs DE sont entrés dans le cadre de la nouvelle législation en ayant déjà derrière eux de longs épisodes de chômage assorti de mesures non PEF « antérieures » aux mesures PEF susceptibles d'être proposées. Dans ces trajectoires de chômage, les mesures non PEF ont donc été proposées avant les mesures PEF.

Une seconde explication que nous vérifierons plus tard tient dans le séquençage des mesures qui sont proposées aux DE. Le conseiller en placement propose-t-il d'abord au DE des mesures non PEF ou des mesures PEF ? Si les mesures non PEF proposées précèdent les mesures PEF, le délai de mise en œuvre de ces dernières sera mécaniquement plus long.

Une alternative pour éviter ce problème de présence d'une mesure sur l'autre et pour analyser la vitesse de prise en charge des demandeurs d'emploi dans une mesure (PEF ou non PEF), nous avons calculé le délai moyen de mise en œuvre de la « première » mesure (de rang 1) proposée au demandeur d'emploi après son inscription dans PLASTA, qu'elle soit de type PEF ou non PEF.

Tableau 8 : Délai moyen de mise en œuvre des mesures de rang 1 – en jours calendaires

	Médiane	Moyenne	N
Mesures PEF	153	191	1'693
Mesures non PEF	104	136	16'595
Toutes mesures	106	141	18'288



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

On constate que le délai médian de mise en œuvre de la première mesure PEF tombe désormais à 153 jours calendaires mais reste malgré tout plus élevé que le délai médian de mise en œuvre de la première mesure non PEF (104 jours calendaires) de 47%⁴.

En ce qui concerne les mesures PEF de rang 1, 50% des demandeurs d'emploi reçoivent une mesure PEF dans un délai inférieur à 153 jours calendaires (soit avant 5 mois) et 90% dans un délai inférieur à 397 jours, soit environ 1 an et 1 mois.

Si on s'intéresse plus particulièrement aux demandeurs d'emploi inscrits dans PLASTA après le 01 janvier 2008, c'est-à-dire au moment où globalement la nouvelle loi était susceptible de produire ses effets, les résultats relatifs à la prise en charge sont sensiblement identiques.

Tableau 9 : Délai moyen de mise en œuvre des mesures de rang 1 pour les demandeurs d'emploi dont l'inscription PLASTA > 01/01/2008 – en jours calendaires

	Médiane	Moyenne	N
Mesures PEF	131	164	1'948
Mesures non PEF	94	117	11'399
Toutes mesures	97	122	12'747

Le délai médian de mise en œuvre de la première mesure PEF est raccourci et tombe désormais à 131 jours calendaires mais reste plus élevé que le délai médian de mise en œuvre de la première mesure non PEF (94 jours) de 39%.

Principales conclusions :

Le délai de prise en charge dans les mesures de type PEF est plus long que dans les mesures de type non PEF :

1. Le délai médian de mise en œuvre des mesures de type PEF est, quelles que soient les hypothèses retenues, plus long que le délai médian de mise en œuvre des mesures de type non PEF. En particulier, les DE sont plus rapidement pris en charge dans une première mesure non PEF que dans une première mesure PEF. Ainsi, cinquante pourcent des DE inscrits après le premier janvier 2008 qui sont pris en charge dans une première mesure non PEF le sont dans un délai de 94 jours calendaires (3,1 mois) mais de 131 jours (4,4 mois) dans une mesure PEF ;
2. Pour les DE inscrits après le 1^{er} janvier 2008, le délai moyen de prise en charge dans une première mesure PEF est de 164 jours et de 117 jours dans une

⁴ Le délai moyen de mise en œuvre des mesures de rang « n » augmente systématiquement au fur et à mesure que n augmente en raison du séquençage des mesures.



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

mesure non PEF pour un différentiel moyen de 47 jours calendaires, soit 1 mois et demi ;

3. Sur l'ensemble de la période, le délai médian et moyen de prise en charge dans la première mesure PEF ou non PEF (rang 1) ont diminué au court du temps et l'écart entre les deux s'est réduit. Ainsi, si on se limite aux demandeurs d'emploi qui se sont inscrits après le 1^{er} janvier 2009, le délai médian de prise en charge dans la première mesure de type PEF est de 112 jours calendaires (soit 3,7 mois) et de 90 jours (soit 3 mois) dans une mesure de type non PEF ;

Règle de préséance :

4. Les mesures non PEF sont plus volontiers proposées en première ligne.

Tableau 10 - Mesures de rang 1 proposées aux DE Inscrits après le 01/01/2008

POP	Populations	# ID	# U	# PEF	# Non PEF	Total	%PEF/Total	BO SECO
I.	Uniquement PEF	993	1'039	1'039	-	1'039	100%	1
II.	PEF et non PEF	1'621	1'704	309	1'395	1'704	18%	1
III.	Uniquement non PEF	9'671	10'004	-	10'004	10'004	0%	2
	Total	12'285	12'747	1'348	11'399	12'747	11%	
				Total mesures de rang 1:				
					12'747			

5. Sur les 12'747 mesures de rang 1 qui ont été proposées aux DE Inscrits après le premier janvier 2008, 11'399 sont de type non PEF (89%) et 1'348 sont de type PEF (11%).

Il semblerait que les conseillers en placement préconisent plus volontiers des mesures non PEF en première ligne que des mesures PEF.

Par ailleurs, les 1'348 mesures PEF proposées en première ligne représentent environ 35% de l'ensemble des 3'835 mesures de type PEF proposées aux demandeurs inscrits après le premier janvier 2008. Cela signifie que deux tiers des mesures de type PEF proposées aux demandeurs d'emploi sont proposées après au moins une mesure non PEF.

Les mesures PEF sont généralement proposées aux DE après des mesures non PEF et souvent plus tard dans son parcours de chômage. Par ailleurs, le délai d'activation de la première mesure est plus long lorsqu'il concerne une mesure PEF que lorsqu'il concerne une mesure non PEF. Dans le chapitre suivant, nous nous intéressons plus particulièrement à la durée de prise en charge dans ces mesures.



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

5. Durée de prise en charge dans les mesures PEF et non PEF

La durée médiane de prise en charge dans les mesures PEF, de l'ordre de 79 jours calendaires (soit 2,6 mois), est trois fois plus élevée que la durée médiane de prise en charge dans les mesures non PEF qui est de l'ordre de 25 jours (soit 0,8 mois). Ce constat s'applique également pour les mesures de rang 1, qu'elles soient de type PEF ou non PEF et également pour l'échantillon des demandeurs d'emploi inscrits après le premier janvier 2008.

Tableau 11 : Durée de prise en charge dans les mesures PEF et non PEF de tout rang – en jours calendaires

	Médiane	Moyenne	N
Mesures PEF	79	82	5'457
Mesures non PEF	25	38	38'755
Toutes mesures	27	43	44'212

Principale conclusion :

1. Les DE sont pris en charge pour une durée médiane et moyenne plus longue dans les mesures de type PEF (79 jours et 82 jours respectivement) que dans les mesures de type non PEF (25 jours et 37 jours respectivement). Les DE passent en moyenne 2,2 fois plus de temps dans une mesure PEF que dans une mesure non PEF.

Les DE sont pris en charge plus tard et pour des durées plus longues dans les mesures PEF que dans les mesures non PEF. Dans le chapitre suivant, nous intéressons au temps résiduel qu'ils restent au chômage après la fin des mesures proposées.

6. Délai de sortie de PLASTA après la fin des mesures

Le délai de sortie de PLASTA après la fin des mesures (PEF ou non PEF) donne une idée de la vitesse à laquelle le demandeur d'emploi quitte PLASTA après un ou plusieurs épisodes de mesures (PEF ou non PEF) passés dans le dispositif de réinsertion. Le délai de sortie de PLASTA à la fin des mesures de tout rang est calculé sur l'ensemble des mesures qui ont été proposées au demandeur d'emploi alors que le délai de sortie de PLASTA à la fin de la mesure de rang N est uniquement calculé sur base de la dernière mesure proposée juste avant la désinscription dans PLASTA. Dans les deux cas, nous avons isolé les mesures de type PEF des mesures de type non PEF.



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Tableau 12 : Délai de sortie après la fin des mesures de tout rang (1-20), tous DE et toutes destinations confondues – en jours calendaires

	Médiane	Moyenne	N
Mesures PEF	116	158	3'312
Mesures non PEF	201	252	24'389
Toutes mesures	189	240	27'701

Tout comme précédemment, les délais moyens et médians de sortie présentés dans le tableau 12 sont calculés sur la base de l'ensemble des mesures proposées aux demandeurs d'emploi depuis l'inscription dans PLASTA, que ce soit la première, la deuxième, ... Les délais sont donc assez élevés car influencés par les mesures passées.

On constate que le délai médian de sortie après la fin des mesures PEF de tout rang est de 116 jours et est plus faible que le délai médian de sortie après la fin des mesures non PEF de tout rang (201 jours) de 42%.

Une explication de cette différence provient du fait qu'en moyenne les mesures PEF ont été proposées aux demandeurs d'emploi plus tard dans leur parcours de chômage. Cette conclusion confirme nos résultats précédents sur la vitesse de prise en charge et illustre la préséance générale des mesures non PEF sur les mesures PEF.

Une alternative pour éviter ce problème de préséance d'une mesure sur l'autre et pour analyser le délai de sortie après la fin des mesures (PEF ou non PEF) est de calculer le délai moyen de sortie après la fin de la « dernière » mesure (de rang N) proposée au demandeur d'emploi juste avant son éventuelle désinscription de PLASTA, qu'elle soit de type PEF ou non PEF.

Tableau 13 : Délai de sortie après la fin de la mesure de rang N, tous DE et destinations confondues – en jours calendaires

	Médiane	Moyenne	N
Mesures PEF	68	107	2'015
Mesures non PEF	104	152	10'061
Toutes mesures	97	144	12'076

Dans le tableau 13, le délai médian de sortie de PLASTA est de 68 jours calendaires lorsque la dernière mesure proposée est une mesure PEF contre 104 jours lorsque la dernière mesure proposée est de type non PEF, soit 34% de moins. Les demandeurs d'emploi qui se désinscrivent de PLASTA le font plus rapidement lorsque la dernière mesure suivie est de type PEF plutôt que non PEF.

Quelle que soit la nature du parcours des demandeurs d'emplois (nombre d'épisodes de chômage, de mesures suivies, ...) en amont de la dernière mesure suivie, le délai de sortie de



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

PLASTA est en moyenne plus court lorsqu'il est immédiatement précédé d'une mesure PEF plutôt qu'une mesure non PEF.

Les tableaux qui précèdent mesurent le délai moyen de sortie de PLASTA après la fin d'une mesure de tout rang ou de rang N mais pour l'ensemble de la période couverte (2000-2010) et pour n'importe quel type de sortie, que ce soit vers l'emploi ou pour un autre motif. Dans les trois tableaux qui suivent, nous nous sommes concentrés sur les demandeurs d'emploi inscrits après le 01/01/2008 et sur les sorties pour emploi.

Tableau 14 : Délai de sortie après la fin de la mesure de rang N, toutes destinations confondues - DE inscrits après le 01/01/2008 - en jours calendaires

	Médiane	Moyenne	N
Mesures PEF	61	92	1'230
Mesures non PEF	89	127	5'957
Toutes mesures	83	121	7'187

Dans le tableau 14, le délai médian de sortie de PLASTA des DE inscrits après le 1^{er} janvier 2008 est de 61 jours calendaires lorsque la dernière mesure proposée est une mesure PEF contre 89 jours lorsque la dernière mesure proposée est de type non PEF, soit toujours 32% de moins.

Par ailleurs, en comparant les résultats du tableau 14 avec ceux présentés au tableau 13, on constate que le délai de sortie après la dernière mesure (qu'elle soit PEF ou non) proposée aux DE inscrits après le 01 janvier 2008 est moins long que pour les DE inscrits avant le 1^{er} janvier 2008.

Tableau 15 : Délai de sortie pour emploi après la fin de la mesure de rang N, DE inscrits après le 01/01/2008 - en jours calendaires

	Médiane	Moyenne	N
Mesures PEF	41	75	861
Mesures non PEF	73	108	3'777
Toutes mesures	68	101	4'638

Le tableau 15 montre que le délai de sortie est réduit lorsque la destination de sortie est l'emploi.

Principales conclusions :

1. Quelle que soit la configuration retenue, le délai de sortie de PLASTA, en particulier vers l'emploi, est toujours plus court dans des proportions allant de 30 à 40% lorsqu'il est précédé d'une mesure PEF que d'une mesure non PEF ;



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

- Le délai de sortie de PLASTA après la dernière mesure proposée est plus court pour les DE inscrits après le 1^{er} janvier 2008 que pour ceux inscrits avant le 1^{er} janvier 2008 ;
- Le délai de sortie de PLASTA après la dernière mesure proposée est plus court lorsque la destination de sortie est l'emploi.

En combinant ces résultats avec ceux présentés dans les parties 4 et 5, on en conclut que les mesures PEF sont généralement activées plus tard que les mesures non PEF et, en cas de mesures multiples, qu'elles sont souvent activées après au moins une mesure non PEF, qu'elles durent en moyenne plus longtemps que les mesures non PEF mais qu'elles semblent réduire le délai de sortie de dispositif.

- Les mesures PEF semblent accélérer les sorties pour emploi mais en revanche, elles sont généralement plus longues et activées plus tard dans le parcours du demandeur d'emploi ce qui se traduit par un bilan net mitigé sur le plan des durées de chômage.

Ce bilan mitigé net sur le plan des durées au chômage et sur les taux de sortie est analysé plus en détail dans la partie 7. Cette partie repose essentiellement sur l'analyse du stock de demandeurs d'emploi passés dans PLASTA.

7. Taux de sortie et durée de chômage

La base de données complète comptabilise 49'418 épisodes de chômage (inscription PLASTA -> désinscription PLASTA) correspondant à 41'058 DE pour une moyenne de 1,20 épisode de chômage par demandeur d'emploi. Sur ces 49'418 épisodes répertoriés, 37'104 (soit 75%) sont des épisodes complétés (entrée et sortie) et 12'314 sont censurés à droite, l'épisode de chômage du demandeur d'emploi étant toujours en cours.

Tableau 16 : Taux de sortie et durée de chômage – tous demandeurs d'emploi confondus

Traj. Chômage (motif de sortie)	POP I. (PEF)			POP II. (PEF/NonPEF)			POP III. (NonPEF)			POP IV. (Non Mesure)			Total		
	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane
Pour Emploi	606	47%	311	1'377	45%	505	5'786	42%	202	16'369	53%	175	24'138	49%	225
Non Emploi	268	21%	455	678	22%	620	3'359	24%	409	8'661	28%	254	12'966	26%	323
Total non censuré	874	67%	357	2'055	67%	542	9'145	66%	359	25'030	80%	196	37'104	75%	255
(Total censuré)	425	33%	987	33%	4'792	34%	6'100	20%	12'314	25%					
Total	1'299	100%	3'052	100%	13'937	100%	31'130	100%		49'418	100%				
Taux net de retour en emploi	69%			67%			63%			65%			65%		

Note : le nombre total des épisodes de chômage repris dans la dernière ligne correspond au nombre total d'épisodes de chômage présenté dans le tableau 4

Pour les épisodes complétés ou non censurés, la durée médiane du chômage (un ou plusieurs épisodes de chômage par demandeur d'emploi), toutes populations confondues, est de 255 jours calendaires soit environ 8 mois et demi. La durée médiane de chômage est



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

plus élevée pour les populations ayant suivi des mesures (POP I à III) que pour les populations n'ayant pas suivi de mesures (POP IV).

En revanche, le taux net de retour en emploi⁵ semble globalement supérieur, de l'ordre de 2 à 4 point de pourcentage, pour les populations ayant suivi des mesures que pour celles n'en ayant pas suivi, à l'exception des mesures exclusivement non PEF (POP.III). Ces résultats, bien que donnant certaines tendances, sont cependant trop généraux pour évaluer l'impact de la nouvelle loi de 2008 à travers la mise en place des mesures de type PEF.

Afin d'isoler les DE inscrits dans le cadre de la nouvelle loi de 2008 de ceux inscrits précédemment, nous avons scindé notre population en deux sous populations, l'une composée des demandeurs d'emploi inscrits au chômage avant le premier janvier 2008 et l'autre composée des demandeurs d'emploi inscrits au chômage après le premier janvier 2008.

En procédant de la sorte, nous allons analyser et établir une comparaison entre les trajectoires dans PLASTA des demandeurs d'emploi avant la nouvelle Loi de 2008 et après la loi 2008. Les deux populations sont présentées aux tableaux 17 et 18.

Tableau 17 : Taux de sortie et durée de chômage – demandeurs d'emploi inscrits avant le 01/01/2008

Traj. Chômage (mois/ de sortie)	POP I. (PEF)			POP II. (PEF/NonPEF)			POP III. (NonPEF)			POP IV. (Non Mesure)			Total		
	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane
Pour Emploi	136	52%	493	770	57%	579	2'225	57%	468	9'516	65%	234	12'647	62%	294
Non Emploi	80	31%	698	421	31%	675	1'255	32%	603	4'643	32%	393	6'399	32%	458
Total non censuré	216	83%	566	1'191	88%	621	3'480	88%	507	14'159	96%	280	19'046	94%	346
(Total censuré)	44	17%	157	12%	453	12%	577	4%	1'731	6%	1'731	6%	20'277	100%	
Total	260	100%	1'348	100%	3'933	100%	14'736	100%					20'277	100%	
Taux net de retour en emploi	63%			65%			64%			67%			66%		

Tableau 18 : Taux de sortie et durée de chômage – demandeurs d'emploi inscrits après le 01/01/2008

Traj. Chômage (mois/ de sortie)	POP I. (PEF)			POP II. (PEF/NonPEF)			POP III. (NonPEF)			POP IV. (Non Mesure)			Total		
	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane	#U	%	Durée médiane
Pour Emploi	470	45%	283	607	36%	424	3'561	36%	271	6'853	43%	125	11'491	39%	177
Non Emploi	188	18%	388	257	15%	529	2'104	21%	342	4'018	25%	163	6'567	23%	231
Total non censuré	658	63%	304	864	51%	454	5'665	57%	297	10'871	66%	137	18'058	62%	194
(Total censuré)	381	37%	840	49%	4'339	43%	5'523	34%	16'394	100%	29'141	100%			
Total	1'039	100%	1'704	100%	10'004	100%	16'394	100%					29'141	100%	
Taux net de retour en emploi	71%			70%			63%			63%			64%		

Note : le nombre total des épisodes de chômage repris dans la dernière ligne correspond au nombre total d'épisodes de chômage présenté dans le tableau 5

⁵ Le taux net de retour en emploi est mesuré ici par le ratio entre le nombre d'épisodes de chômage complétés « Pour emploi » et le nombre « Total non censuré » d'épisodes de chômage.



Principales conclusions :

1. La durée médiane de chômage pour les demandeurs d'emploi inscrits avant le 1^{er} janvier 2008 était de 346 jours calendaires et tombe à 194 jours calendaires pour les demandeurs d'emploi inscrits après le 1^{er} janvier 2008, ce qui correspond à une diminution de la durée médiane de 43%. En revanche, le taux net de retour en emploi est en légère diminution passant de 66% à 64% ;
2. La durée médiane de chômage pour les demandeurs d'emploi inscrits avant le 1^{er} janvier 2008 est, quelle que soit la population retenue, toujours supérieure à celle qui prévaut pour les demandeurs d'emploi inscrits après le 1^{er} janvier 2008 ;
3. La durée médiane de chômage est plus élevée lorsque des mesures sont proposées que lorsqu'il n'y a aucune mesure mais le taux net de retour en emploi est généralement plus élevé, en particulier pour les demandeurs d'emploi inscrits après le 1^{er} janvier 2008 et qui sont directement concernés par la nouvelle loi ;
4. En particulier, lorsqu'une mesure de type PEF est proposée, seule (POP I) ou en combinaison avec une mesure non PEF (POP II), le taux net de retour en emploi avoisine les 70% contre 63% lorsqu'il n'y a pas de mesure PEF (POP III et POP IV) ;
5. Par ailleurs, pour un taux net de retour en emploi avoisinant les 70% pour les populations I et II, la durée médiane de chômage est de 283 jours pour la population I mais de 424 jours pour la population II ;
6. En réduisant le délai de prise en charge dans les PEF, il serait possible de réduire la durée médiane de chômage des DE dans les mesures de type PEF.

Dans le chapitre 8, nous traitons de l'efficacité des mesures de type PEF proposées aux demandeurs d'emploi en faisant appel aux modèles de durée. Pour ce faire, nous comparons les résultats en matière de retour en emploi des DE passés exclusivement dans les mesures de type PEF (POP I) ou dans des MMT non reprises dans les PEF (POP II) ou conjointement dans les deux mesures PEF et non PEF (POP III) ou dans aucune mesure (POP IV).

L'appropriation, vers la fin des années septante, de cette classe de modèles par le champ de l'économie du travail a permis des développements qui ont contribué à l'amélioration significative de ces modèles. En particulier, les travaux de Lancaster (1979)ⁱ, Nickell (1979)ⁱⁱ et Lancaster et Nickel (1980)ⁱⁱⁱ ont marqué ce domaine de l'économétrie en s'appuyant sur des développements empiriques relatifs au marché du travail.

Plus explicitement, ces modèles permettent d'estimer les chances qu'un individu quitte un état « initial » (par exemple : le chômage mais aussi tout autre état du marché du travail comme l'emploi, l'inactivité...) à un instant donné, sachant qu'il était dans cet état jusqu'à l'instant précédent. Cette dimension conditionnelle rend l'analyse des durées plus riche que la simple probabilité de sortie de l'état occupé présentée dans cette partie, probabilité indépendante du temps déjà passé dans l'état.



8. Modèle de Kaplan Meier

Pour mesurer l'efficacité des mesures de type PEF en matière de retour en emploi, nous utiliserons comme cadre analytique les modèles de durée en temps continu. Ces modèles, régulièrement utilisés dans le domaine de l'économie du travail, permettent, entre autres, d'estimer l'impact des Politiques Actives sur le Marché du Travail (PAMT), et en particulier du dispositif Hestia, sur les probabilités de quitter le chômage et les durées associées. On citera en particulier Abbring, Van den Berg and Van Ours (1997)^{iv}, Lalive, Van Ours and Zweimüller (1999)^v et plus récemment Vassiliev (2003)^{vi}.

L'un des atouts des modèles de durée est d'autoriser la prise en compte systématique et contrôlée des données « censurées ». En effet, on pourrait envisager d'estimer le temps passé dans l'état en ayant recours à une estimation par moindres carrés ordinaires, la variable à expliquer étant continue. Dans ce cas, les durées censurées contribuent à l'estimation uniquement à partir de l'information connue, on ignore que la durée se poursuit au delà. Ce genre d'estimation conduit alors à sous estimer la durée, ou encore à surestimer le risque instantané de sortie.

Dans une première étape, nous construisons un estimateur de Kaplan-Meier des fonctions de survie de transition entre les états de chômage et d'emploi pour les quatre populations répertoriées ci-avant. Cet indicateur nous permettra d'obtenir une première approximation de l'impact économique des mesures de type PEF en répondant à la question centrale: Les mesures PEF permettent-elles aux demandeurs d'emploi d'augmenter significativement leur probabilité de trouver rapidement un emploi par rapport aux autres populations ?

Kaplan et Meier (1958)^{vii} ont, les premiers, fourni un estimateur permettant de prendre en considération ce problème de « censure » en proposant d'estimer une fonction permettant d'évaluer les chances que la durée de l'événement se prolonge au delà de la date de fin d'observation, il s'agit de la « fonction de survie ».

Nous appliquerons donc, dans une première étape, cette méthode basée sur la « fonction de survie » de Kaplan-Meier aux données que nous possédons afin d'avoir une première approximation de la mesure dans laquelle le fait de participer exclusivement à des mesures PEF augmente significativement la probabilité des demandeurs d'emploi de trouver rapidement un emploi par rapport à une population "similaire" de référence qui aurait participé uniquement à des MMT non PEF, conjointement à des PEF/Non PEF ou qui n'aurait pas participé à des formations.

Sans entrer dans les détails techniques de la méthodologie, l'estimateur de Kaplan-Meier (1958) est un estimateur non-paramétrique de la fonction de survie $S(t)$ désignant la



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

probabilité de survie dans un état particulier après le temps t . Cet estimateur prend la forme suivante :

Pour un ensemble d'observations caractérisées par des moments t_1, \dots, t_k de « transition » d'un état à un autre et où k représente le nombre de transitions distinctes, l'estimateur de la fonction de survie Kaplan-Meier à chaque moment t [noté $\hat{S}(t)$] est donné par :

Équation 1 - Estimateur de la fonction de survie de Kaplan-Meier

$$\hat{S}(t) = \prod_{t_j \leq t} \left(\frac{n_j - d_j}{n_j} \right) \quad (1)^6$$

Dans le contexte plus spécifique de ce mandat, le nombre d'individus à « risque » au temps t_j représente le nombre d'individus qui sont susceptibles de passer au temps t_j du statut de « demandeur d'emploi » au statut « d'emploi » étant donné qu'ils étaient toujours dans le statut de « demandeur d'emploi » au temps t_{j-1} .

Au temps t_0 , le nombre de demandeurs d'emploi inscrits après le premier janvier 2008 qui sont « à risque » est de 1039 personnes dans la population I (PEF), de 1'704 dans la population II (PEF/Non PEF), de 10'004 dans la population III (MMT non PEF) et de 16'394 dans la population IV (Non mesure). En effet, par hypothèse, les individus étaient tous en situation de chômage au début de la période d'observation. Les temps t_1, \dots, t_k observés de « transition » représentent les moments où les individus, passent dans un statut d'emploi (annulation pour motif d'emploi).

La figure 2 reproduit pour les 4 populations, la valeur $\hat{S}(t)$ de l'estimateur de la fonction de survie de Kaplan-Meier à chaque moment t_j .

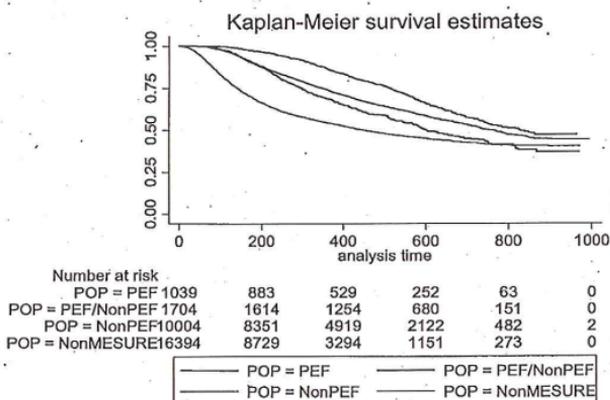
En abscisse se trouvent les durées et en ordonnée l'estimateur de la fonction de survie de Kaplan Meier - notée $\hat{S}(t)$. Chaque courbe représente la valeur de l'estimateur de la fonction de survie pour différente valeur de t pour les 4 populations retenues. Un point quelconque de la courbe mesure la probabilité de survie d'un individu dans le statut de chômage au temps t étant donné qu'il était dans ce même statut juste avant.

⁶ Dans cette équation, n_j représente le nombre d'individus qui sont à « risque » au temps t_j , d_j le nombre de « transition » au temps t_j et où le produit est calculé sur l'ensemble des périodes de « transition » inférieure ou égale à t .



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Figure 2 - Estimateur de Kaplan-Meier – Probabilités cumulées de survie au chômage
DE inscrits après le 01 janvier 2008



La figure 2 présentée ci-dessus permet de dégager un certain nombre de résultats relatifs à l'efficacité des mesures PEF proposées aux DE vu sous l'angle du retour à l'emploi.

Principales conclusions :

1. Les probabilités de survie au chômage des demandeurs d'emploi qui participent exclusivement à des mesures de type PEF sont « à durée égale » inférieures à celles observées pour les demandeurs d'emploi qui ont suivi des MMT non PEF ou qui ont suivi des mesures PEF en combinaison avec des MMT non PEF. Ce résultat signifie que les demandeurs d'emploi sont plus rapidement réinsérés sur le marché de l'emploi lorsqu'on leur propose des mesures de type PEF plutôt que des mesures non PEF ou des mesures conjoints PEF/Non PEF ;
2. Les probabilités de survie au chômage des demandeurs d'emploi qui n'ont pas suivi de mesures sont « pour des durées d'inscription dans PLASTA inférieure à 800 jours » inférieures à celles observées pour les demandeurs d'emploi ayant suivi au moins une mesure MMT. Au-delà de 800 jours, les probabilités de survie au chômage des demandeurs d'emploi qui ont suivi des mesures PEF deviennent inférieures ;

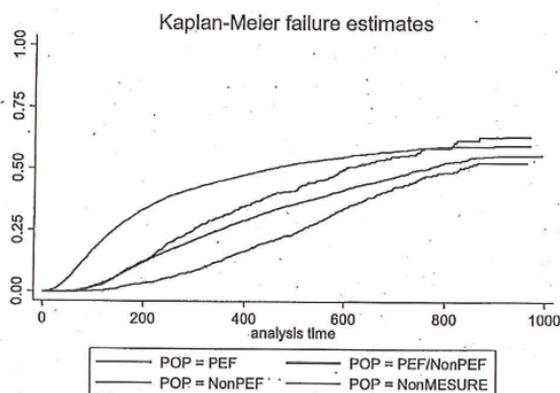
Les données de la figure 2 représentent les probabilités cumulées de survie au chômage des demandeurs d'emploi repris dans chacune des populations I à IV. Au début de la



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

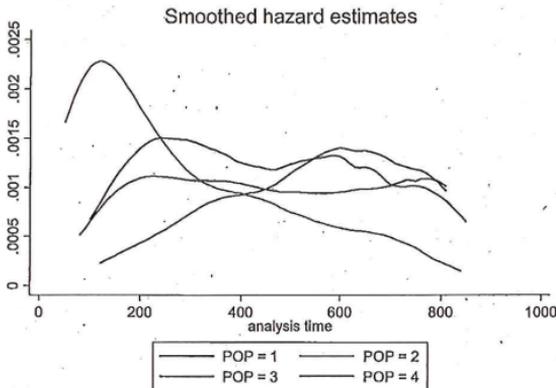
période, ces probabilités cumulées sont égales à 1 car toutes les populations analysées sont inscrites dans PLASTA. Ces probabilités cumulées décroissent ensuite au fur et à mesure que les demandeurs d'emploi quittent le chômage pour un emploi. La figure 3 présente le même résultat mais vu sous l'angle des probabilités cumulées de retrouver un emploi. Au début de la période, ces probabilités cumulées sont égales à 0 car toutes les populations analysées sont sans emploi. Ensuite, ces probabilités cumulées croissent au fur et à mesure que les demandeurs d'emploi retrouvent un emploi. La figure 3 représente le miroir de la figure 2 exprimé en termes de probabilité de retour en emploi.

Figure 3 - Estimateur de Kaplan-Meier – Probabilité cumulée de retour en emploi
DE inscrits après le 01 janvier 2008



L'intérêt de la figure 3 est de pouvoir dériver les comportements instantanés de retour en emploi des demandeurs d'emploi repris dans les quatre populations. Cette mesure, calculée à partir des pentes des droites présentées dans la figure 3, permet de mesurer les probabilités instantanées de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi pour les quatre populations. Ces probabilités instantanées sont représentées dans la figure 4 ci-après.

Figure 4 - Estimateur de Kaplan-Meier – Probabilité instantanée de retour en emploi
DE inscrits après le 01 janvier 2008



La figure 4 permet de reconstituer les probabilités instantanées de sortie vers l'emploi pour les demandeurs d'emploi repris dans les quatre populations présentées.

Principales conclusions :

1. Les probabilités de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi de la population 4 (sans mesure) sont maximums autour de 100 jours calendaires (soit 3 mois) puis diminuent constamment sur l'ensemble de la période analysée ;
2. Les probabilités de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi de la population 1 (mesures exclusivement PEF) sont maximums autour de 220 jours calendaires (soit 7 mois) puis ont tendance à décroître légèrement pour des périodes plus longues ;
3. Les probabilités de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi de la population 3 (mesure MMT non PEF) suivent celles de la population 1 mais à un niveau inférieur. Ce résultat suggère qu'il serait plus efficace de proposer aux demandeurs d'emploi une mesure PEF plutôt qu'une mesure non PEF pour augmenter les retours en emploi ;
4. Les probabilités de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi de la population 2 (mesures conjointes PEF/Non PEF) croissent sur la période jusqu'à un maximum autour



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

de 600 jours calendaires (soit 20 mois) puis ont tendance à décroître pour des périodes plus longues.

Conclusions et suggestions

Les principaux résultats de l'analyse, déjà présentés dans le corps du texte, sont synthétisés dans cette conclusion. Ils permettent de formuler un certain nombre de suggestions à l'attention du mandant.

1. **Présence des mesures :** Les conseillers en placement proposent plus volontiers aux demandeurs d'emploi des mesures non PEF en première lignée que des mesures PEF. Deux tiers des mesures de type PEF proposées aux demandeurs d'emploi sont proposées après au moins une mesure non PEF ;
2. **Activation des mesures :** Au moment de leur inscription dans PLASTA, les demandeurs d'emploi sont plus rapidement pris en charge dans une première mesure non PEF que dans une première mesure PEF. En particulier, le délai médian de mise en œuvre des mesures de type PEF est, quelles que soient les hypothèses retenues, 50% plus long que le délai médian de mise en œuvre des mesures de type non PEF ;
3. **Durée des mesures :** Les demandeurs d'emploi passent en moyenne 2,2 fois plus de temps dans une mesure PEF que dans une mesure non PEF ;
4. **Délai de sortie de PLASTA :** Le délai de sortie de PLASTA, en particulier vers l'emploi, est toujours plus court dans des proportions allant de 30 à 40% lorsqu'il est précédé d'une mesure PEF plutôt que d'une mesure non PEF ;
5. **Durée au chômage et taux net de retour en emploi :** La durée médiane de chômage est plus élevée lorsque des mesures sont proposées mais le taux net de retour en emploi est également plus élevé, en particulier pour les demandeurs d'emploi inscrits après le 1^{er} janvier 2008 et qui sont directement concernés par la nouvelle loi. En particulier, lorsqu'une mesure de type PEF est proposée, seule (POP I) ou en combinaison avec une mesure non PEF (POP II), le taux net de retour en emploi avoisine les 70% contre 63% lorsqu'il n'y a pas de mesure PEF. Par ailleurs, Par ailleurs, pour un taux net de retour en emploi avoisinant les 70% pour les populations I et II, la durée médiane de chômage est de 283 jours pour la population I mais de 424 jours pour la population II ;
6. **Probabilités de survie au chômage :** Les probabilités de survie au chômage des demandeurs d'emploi qui participent exclusivement à des mesures de type PEF sont « à durée égale » inférieures à celles observées pour les demandeurs d'emploi qui ont suivi des MMT non PEF ou qui ont suivi des mesures PEF en combinaison avec des MMT non PEF. Ce résultat signifie que les demandeurs d'emploi sont plus rapidement réinsérés sur le marché de l'emploi lorsqu'on leur propose des mesures de type PEF plutôt que des mesures non PEF ou des mesures conjointes PEF/Non PEF ;



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Ces différents résultats permettent de conclure que les mesures PEF sont généralement activées plus tard que les mesures non PEF et, en cas de mesures multiples, qu'elles sont souvent activées après au moins une mesure non PEF, qu'elles durent en moyenne plus longtemps que les mesures non PEF mais qu'elles semblent réduire le délai résiduel dans PLASTA en sortie de dispositif.

7. **Suggestions :** Proposer plus systématiquement des mesures PEF en première ligne ? réduire le délai d'activation à 220 jours ? réduire la durée de la mesure ?



Observatoire Universitaire de l'Emploi
Laboratoire d'économie appliquée

Annexe

4. Quelles sont les mesures fédérales pour chômeurs ?

Les Programmes d'emploi formation fédéraux (PEF)

Les PEF regroupent jusqu'ici les PETF (programmes d'emploi temporaires fédéraux), les ETFI (emplois temporaires fédéraux individuels), l'EE (entreprises d'entraînement) et les stages en entreprises (stages de formation et professionnels).

	2008	2009 ^A
PEF - Programmes d'emploi et de formation		
Entreprise d'entraînement	160	160
Stages	624	845
PETF	900	1'045
ETFI	651	676
Total	2'335	2'726

^A Le chiffre 2009 reste une estimation.

Conférence de presse du 29 mars 2010 (Intervention de Patrick Schmied), Etat des lieux de l'emploi après 18 mois de crise

Bibliographie

ⁱ Lancaster, T. (1979). Econometric methods for the duration of unemployment. *Econometrica* 47 (4), 539-549

ⁱⁱ Nickell, S. (1979), "Estimating the probability of leaving unemployment", *Econometrica*, 47 (5), 1249-66

ⁱⁱⁱ Lancaster, T. and S. Nickell (1980). The analysis of re-employment probabilities for the unemployed. *Journal of the Royal Statistical Society* 143 (A), 141-165

^{iv} Abbring, G.H., Van den Berg, G.J. and J.C. Van Ours (1997) "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", Working Paper, Tinbergen Institute, Amsterdam

^v Lalive, R., Van Ours, J. and J. Zweimüller (1999) "The impact of active labour market policies and benefit entitlement rules on the duration of unemployment", IEW Working Paper 41 and CERP Discussion Paper 2451

^{vi} Vassiliev, A. (2003) "Studies in efficiency evaluation of labour market policies", Doctoral thesis, Unige

^{vii} Kaplan, E.L. and P. Meier (1958), "Nonparametric Estimation from Incomplete Observations", *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 53, No. 282, pp. 457-71

ANNEXE D

Emplois de solidarité (EdS) - Bilan

Février 2011

Version finale SEdS - 23.02.11

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Présentation du SEdS	3
2. Partenariats EdS.....	3
2.1 Principales actions mises en place concernant les partenariats EdS	3
2.2 Groupe d'accompagnement	4
2.3 Caractéristiques-clés des partenaires	4
2.4 Qualité du partenariat sur la base des bilans annuels des partenaires.....	6
3. Employés EdS	7
3.1 Présélection et placement.....	7
3.2 Caractéristiques-clés des employés en EdS	7
3.3 Allocations complémentaires	9
3.4 Sorties du dispositif EdS	10
3.5 Enquête auprès des employés en EdS	12
4. Pistes d'action et recommandations.....	13
4.1 Amélioration des flux de candidats.....	13
4.2 Adéquation postes-candidats	13
4.3 Grands projets	13
4.4 Amélioration de l'effet "tremplin" des EdS	13
4.5 Engagement des organisations partenaires	13
4.6 Outil de gestion.....	13
Annexe	14

Version finale SEdS - 23.02.11

Introduction

Le service des emplois de solidarité (SEdS) a été mis en place le 1^{er} février 2008, date d'entrée en vigueur de la loi cantonale en matière de chômage révisée. Courant 2010, le SEdS a entrepris un bilan approfondi de son activité au moyen, notamment, d'une enquête par questionnaire auprès des employés EdS¹. Ce document est le résultat condensé de ce travail. Afin de présenter des données les plus récentes possibles, les statistiques relatives aux postes EdS créés ainsi qu'aux employés EdS ont été actualisées au 31 décembre 2010, soit près de 3 ans après la création du dispositif EdS, période relativement courte pour évaluer les effets d'un dispositif de lutte contre le chômage de longue durée, qui exige plusieurs années pour déployer ses effets. Il convient aussi de relever que les statistiques présentées ci-dessous sont à considérer comme indicatives; en effet, les données traitées étant relativement faibles, ces dernières ne sont pas représentatives statistiquement.

Ce rapport passe en revue les différents secteurs d'activité du service afin d'évaluer le niveau et la qualité de mise en œuvre du dispositif EdS. Quatre parties le composent. La première présente brièvement le SEdS. La seconde traite des différentes caractéristiques des organisations partenaires ainsi que du groupe d'accompagnement, composante-clé du dispositif EdS. La troisième partie est consacrée aux employés EdS, à leur profil sociodémographique ainsi qu'à leur perception du dispositif. Enfin, la dernière partie présente des pistes d'action et des recommandations en vue du développement futur du service.

1. Présentation du SEdS

Le SEdS est actuellement composé de 11 collaborateurs, pour un total de 10 équivalents plein temps. Trois secteurs composent le service. Il s'agit de la prospection, du placement et du secteur financier. Cette dotation en ressources humaines paraît relativement modeste eu égard à sa mission. Pour compenser ce faible effectif, le SEdS peut compter sur des collaborateurs bien formés (quasiment tous sont universitaires), dynamiques et impliqués, dont les compétences ont, par exemple, permis de développer des fichiers de gestion adéquats (dans l'attente du développement d'un outil de gestion adapté). Le management participatif appliqué par la direction les encourage aussi à être systématiquement "force de proposition".

2. Partenariats EdS

Au 31 décembre 2010, 58 organisations à but non lucratif genevoises avaient signé une convention de collaboration avec le Département de la solidarité et de l'emploi (DSE), équivalant à plus de 570 postes EdS.

2.1 Principales actions mises en place concernant les partenariats EdS

L'activité de prospection repose premièrement sur l'établissement de contacts avec les organisations à but non lucratif genevoises susceptibles de créer des EdS. A cet effet, le SEdS a entrepris un important travail de communication et d'information : séances d'information, contacts téléphoniques, rencontres bilatérales, articles, événements.

Entre 2008 et 2009, des tables rondes et des ateliers thématiques ont été organisés afin de faire émerger des projets susceptibles d'être portés par des organisations. Y ont été conviés des employeurs EdS, des potentiels partenaires concernés par la thématique ainsi que des experts des domaines en question. Par ailleurs, le SEdS a organisé en septembre 2009 un grand forum lors duquel tous les partenaires EdS ont pu présenter leurs activités et témoigner de leur expérience EdS. En outre, le SEdS organisera en mars prochain, un forum

¹ La forme masculine fait indifféremment référence aux hommes et aux femmes

Version finale SEdS - 23.02.11

intitulé "Entrepreneur social : êtes-vous prêt à relever le défi?", visant à poursuivre la promotion des EdS et susciter des vocations d'entrepreneurs sociaux disposés à développer de nouvelles prestations utiles à la collectivité et permettant la création d'EdS.

Une fois le contact établi avec une organisation intéressée, plusieurs étapes jalonnent le parcours qui conduit à la signature d'une convention de collaboration. La durée de ce processus varie significativement d'une organisation à l'autre. Il s'agit souvent d'un travail de longue haleine.

2.2 Groupe d'accompagnement

Composante-clé du développement des EdS, le groupe d'accompagnement est formé des directions des 13 organisations pionnières dans la démarche EdS et de représentants du SEdS et de l'OCE. Depuis la première rencontre en novembre 2007 (avant le vote de la loi) une vingtaine de séances ont eu lieu (dont 3 fin 2007, 10 en 2008 et 6 en 2009). En 2010 et 2011, 4 séances ont été inscrites à l'agenda.

Les documents et les procédures EdS ont été systématiquement présentés au groupe d'accompagnement et validés par ce dernier. Il s'agit, notamment, du modèle de plan d'affaires, du modèle de convention de collaboration et d'un exemple de contrat de travail. Les problématiques juridiques et de TVA ont aussi été traitées. De même, la procédure de présélection des demandeurs d'emploi en fin de droit y a été discutée ainsi que la création de l'outil "profil-compétence" (CV anonymes des personnes non placées adressés régulièrement à l'ensemble des partenaires).

Parallèlement à ces travaux, le groupe s'est attelé à traiter des thématiques liées aux employés EdS telles que la formation, le désendettement ou encore l'absentéisme. Dès 2009, l'accent a été mis sur les possibilités d'encourager le retour sur le marché ordinaire. Pour alimenter la discussion, le SEdS a régulièrement invité des experts des domaines concernés.

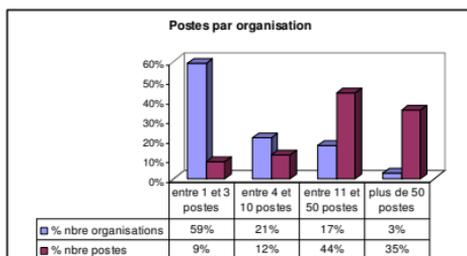
Bien qu'aux commandes du dispositif, le SEdS a d'emblée souhaité et encouragé la participation des organisations à la mise en place ainsi qu'au développement des EdS. Le groupe d'accompagnement constitue en ce sens un des piliers de la mise en œuvre des EdS.

2.3 Caractéristiques-clés des partenaires

Au 31 décembre 2010, le SEdS avait établi une convention de collaboration avec 58 organisations. Si l'on analyse les organisations devenues partenaires, on constate qu'elles se différencient sous plusieurs aspects, tels que leur taille, leur domaine d'activité, le profil de leur personnel ou leur recours plus ou moins massif aux EdS.

2.3.1. Nombre de postes EdS par organisation

Sur les 58 organisations partenaires, on constate que 2 d'entre elles (3%) ont créé plus de 50 postes EdS, correspondant à 35% du total des postes conventionnés.



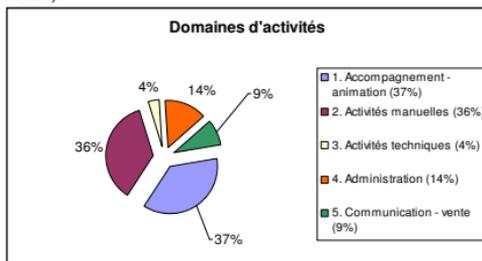
10 d'entre elles (17%) en ont développé entre 11 et 50, correspondant à près de 44% des postes créés. Si l'on agrège ces deux catégories d'organisations, on remarque que 79% des postes créés l'ont été par seulement 12 organisations, soit 20% d'entre elles.

Version finale SEdS - 23.02.11

La majorité des organisations (80%) ont, quant à elles, créé de 1 à 10 postes: 34 d'entre elles ont développé entre 1 et 3 postes et 12 organisations entre 4 et 10 postes.

2.3.2. Domaines d'activité

37% des employés EdS sont actifs dans les secteurs de l'accompagnement à la personne (enfants, seniors) et 36% dans les activités manuelles (recyclage, manutention, mobilité douce).



Les emplois liés à la gestion des organisations et à la promotion de leurs activités (administration, comptabilité, vente, etc.) constituent 23% des postes occupés.

Les activités techniques (mécanique, informatique, notamment) représentent, quant à elles, 4% des postes occupés.

2.3.3. Effet de la création d'EdS sur les organisations partenaires

De façon générale, le personnel EdS constitue une part assez importante de l'ensemble du personnel. Cette part oscille en effet entre 20% (PRO) et 80% (pro jeunesse, Partage et Caddie Service, cf. annexe).

Cette analyse montre aussi que les EdS ont une fonction différenciée selon les organisations. Les petites organisations n'engagent généralement qu'une ou deux personnes, le plus souvent pour des postes de soutien administratif. Les organisations de taille modeste recourent, elles, plus massivement aux EdS afin de renforcer leur personnel administratif mais aussi leurs secteurs productifs (vente de biens ou de services). La plupart des "poids lourds" du monde associatif genevois, tels Caritas, le Centre social protestant (CSP) ou la Croix-Rouge genevoise, ont créé un nombre significatif de postes EdS, notamment en remplaçant leurs emplois temporaires cantonaux (ETC) par des EdS. Enfin, il faut relever le cas d'organisations relativement importantes en taille qui n'emploient que très peu de personnes en EdS.

Différents types de statuts d'insertion coexistent au sein d'une même organisation. Hormis les collaborateurs sous contrat standard (à durée indéterminée ou déterminée, à temps plein ou partiel) et le personnel EdS, on observe la présence de personnel issu de l'OCE (programmes - cantonaux - emploi-formation [PEF ou PCEF] et dans certains cas en allocation de retour en emploi [ARE]) ou de l'Hospice général (contre-prestataires du revenu minimum cantonal d'aide sociale [RMCAS], personnes au bénéfice d'un contrat d'aide sociale individualisé [CAS] ou requérants d'asile), ainsi que de bénévoles et quelques fois de civilistes. C'est le cas notamment de Caddie Service, Genève-roule et du CSP. Cette multiplicité de statuts d'insertion dont peuvent bénéficier les organisations à but non lucratif genevoises crée une forme de concurrence entre ces derniers et ne rend pas la tâche aisée au SEdS, qui doit démontrer la valeur ajoutée des EdS. La preuve par l'exemple semble être un bon moyen de les convaincre; en effet, une partie significative des partenaires EdS (plus d'un quart) a souhaité augmenter le nombre de ses postes EdS, depuis l'établissement de sa première convention de collaboration.

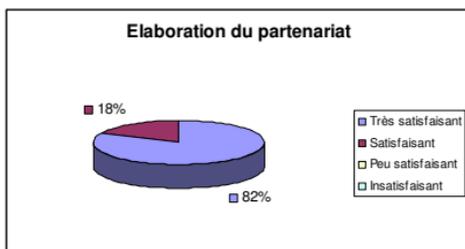
Version finale SEdS - 23.02.11

2.4 Qualité du partenariat sur la base des bilans annuels des partenaires

Le SEdS s'est fixé l'objectif de rencontrer annuellement les organisations partenaires afin d'évaluer leur niveau de satisfaction. Lors de cette rencontre, l'organisation partenaire est invitée à se prononcer sur l'élaboration et le suivi du partenariat, l'adéquation des candidatures reçues et les engagements ainsi que sur la qualité de la relation avec le personnel EdS.

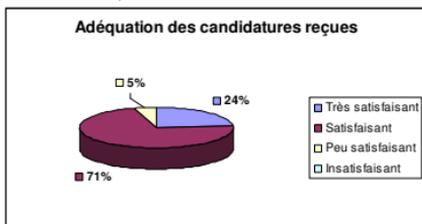
Une évaluation datant de début 2010 et portant sur 22 partenaires rencontrés jusqu'alors présente des résultats globalement très positifs.

L'élaboration et le suivi du partenariat sont jugés bons par toutes les organisations



partenaires. Le SEdS est notamment apprécié pour sa capacité d'écoute, sa rapidité et sa disponibilité. Seules quelques organisations, principalement de taille modeste, estiment que les documents requis pour l'établissement du partenariat sont un peu trop complexes. S'ajoutent les feedbacks informels, indiquant que les prestations du service sont rapides et efficaces.

Concernant les candidatures transmises, 24% des partenaires ont jugé celles-ci "très satisfaisantes", 71% "satisfaisantes" et seulement 5% "insatisfaisantes".



le SEdS a procédé à des ajustements afin que les candidatures transmises puissent mieux correspondre à leurs attentes.

Au final, les organisations partenaires se disent très satisfaites de leurs employés EdS et du travail qu'ils fournissent, même si plusieurs constatent que le personnel EdS nécessite un encadrement étroit.

Afin d'orienter au mieux ses partenaires et d'anticiper certaines questions fréquemment posées, le SEdS a publié, début 2011, un guide destiné aux employeurs EdS. Celui-ci aborde tous les thèmes relatifs au partenariat EdS (notamment : établissement, actualisation et renouvellement du partenariat, encouragement à la formation et à la réinsertion des employés EdS, débuts et fins de contrats de travail EdS).

3. Employés EdS

3.1 Présélection et placement

La mission première du SEdS est d'octroyer un emploi à durée indéterminée à des demandeurs d'emploi en fin de droit dont le profil correspond aux critères EdS. Les critères EdS correspondent à des facteurs considérés comme limitant les possibilités de réinsertion sur le marché de l'emploi dit "ordinaire", à savoir, notamment, l'âge (55 ans et plus), l'absence de formation qualifiante, un parcours professionnel fractionné, une situation personnelle ou familiale difficile ou encore une maîtrise du français quelque peu lacunaire.

Pour ce faire, le SEdS a établi une procédure de présélection et de placement des candidats et a développé une collaboration étroite avec l'Office régional de placement (ORP). L'objectif est, en effet, que les conseillers en personnel (CP) repèrent les personnes pour lesquelles un EdS constitue a priori une solution pertinente et adressent leur candidature au SEdS. Ayant suivi leurs assurés pendant près d'un an et demi, les CP semblent effectivement les plus à même d'assumer cette tâche.

Afin d'établir un lien le plus étroit possible avec l'ORP, le SEdS intervient régulièrement aux séances d'information destinées aux nouveaux CP, ainsi qu'aux séances placement des agences; de même, il se tient à disposition des CP sur leur lieu de travail en assurant plusieurs permanences hebdomadaires et diffuse mensuellement la liste des postes à pourvoir, ainsi que celle des demandeurs d'emploi prochainement en fin de droit.

La procédure de présélection mise en place par le SEdS compte 4 étapes :

1. Évaluation par le CP de la pertinence d'un EdS pour ses assurés prochainement en fin de droit et transmission du dossier au SEdS;
2. Convocation de la personne assurée par le SEdS à un entretien au cours duquel sont évaluées ses qualifications, sa motivation, sa situation personnelle et financière;
3. Recherche d'un poste en adéquation avec le profil de la personne assurée et proposition du candidat à l'organisation;
4. Suivi du recrutement et de l'engagement du candidat par l'organisation.

Parallèlement à cette procédure standard, le SEdS procède à la recherche directe de candidats sur la base de listes de chômeurs en fin de droit produites à partir de la base de données PLASTA. Ce procédé a été mis en place afin d'augmenter le nombre de candidats. Toutefois, il est chronophage et présente des résultats limités. Par ailleurs, certains postes ouverts par les organisations partenaires sont très spécialisés et il n'est pas toujours aisé de trouver des candidats correspondants.

Relevons encore qu'un guide "Employés EdS" est actuellement en cours de finalisation. Celui-ci vise à répondre aux différentes questions que peuvent se poser les employés EdS et à leur présenter des outils utiles en vue de leur retour sur le marché ordinaire de l'emploi (concernant les possibilités de formation et de validation des acquis, notamment).

3.2 Caractéristiques-clés des employés en EdS

Du 1^{er} février 2008 au 31 décembre 2010, 635 personnes ont été engagées en EdS. Parmi elles, 458 étaient encore en emploi à fin décembre, soit près de 72%; indicateur extrêmement positif au regard du public concerné, constitué des demandeurs d'emploi en fin de droit dont la distance à l'emploi peut être significative.

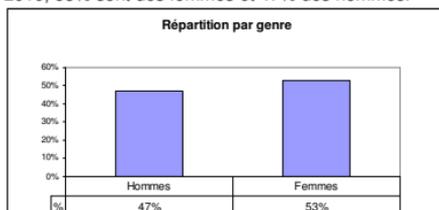
Une analyse plus fine montre que la durée de contrat EdS moyenne est d'environ 15 mois et que 55% des personnes engagées sont en activité depuis plus d'un an. Par exemple, parmi ces dernières engagées en 2008 et 2009, 61% sont encore sous contrat EdS, soit plus d'un an après leur engagement. 80% des personnes engagées entre janvier et décembre 2010

Version finale SEdS - 23.02.11

sont, quant à elles, encore en poste. Ces chiffres montrent qu'une majorité de demandeurs d'emploi en fin de droit engagés en EdS tient son emploi sur la durée.

3.2.1. Répartition par genre

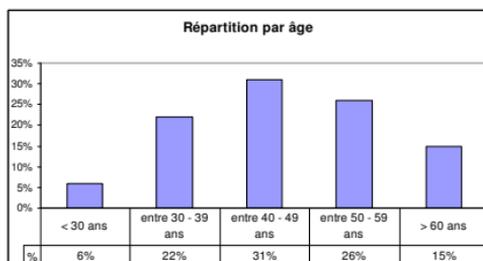
Parmi toutes les personnes engagées en EdS entre le 1^{er} février 2008 et le 31 décembre 2010, 53% sont des femmes et 47% des hommes.



Cette répartition varie quelque peu au fil du temps et notamment en fonction du type de postes qui sont ouverts au sein des organisations. En effet, certains partenaires proposent des activités requérant de préférence du personnel féminin ou, à l'inverse, plutôt masculin. L'ouverture d'un grand nombre de postes à pourvoir peut faire sensiblement varier cette

répartition. Ainsi, le personnel des programmes "Mary Poppins" de Pro Juventute et "Chaperon rouge / Présence Seniors" de la Croix-Rouge genevoise sont quasiment exclusivement composés de femmes, engagées comme assistantes maternelles ou accompagnantes à domicile. A l'inverse, Partage et Caddie Service, dont les postes proposés sont plutôt physiques (transport à vélos électriques et manutention), emploient majoritairement des hommes.

3.2.2. Répartition par âge



41% des employés EdS ont 50 ans ou plus et 27% 55 ans et plus.

On observe ainsi que la population des employés EdS est significativement plus âgée que celle des chômeurs genevois. En effet, pour exemple, le taux des chômeurs genevois de 40 ans et plus en décembre 2010 était de 44%, contre 72% en ce qui concerne les employés EdS de la même catégorie d'âge.

3.2.3. Salaires EdS

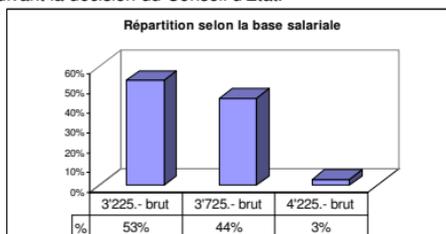
Les salaires EdS sont définis par l'article 43 du règlement d'exécution de la loi cantonale en matière de chômage. Celui-ci prévoit trois paliers de salaires :

- 3 225 F pour une fonction ne requérant aucune formation spécifique;
- 3 725 F pour une fonction conforme à la lettre a), mais occupée par un titulaire du certificat fédéral de capacité ou d'un diplôme professionnel équivalent;
- 4 225 F pour une fonction spécialisée ou à responsabilités, dont l'exercice requiert impérativement un certificat fédéral de capacité ou un diplôme professionnel équivalent.

Initialement établis à, respectivement, 3000 F, 3500 F et 4000 F, le Conseil d'Etat a décidé, en novembre 2010, de les augmenter de CHF 225.- au 1^{er} janvier 2011. Chaque employé

Version finale SEdS - 23.02.11

EdS a été informé de cette nouvelle par un courrier personnalisé signé par le Chef du DSE et a reçu le jour suivant la décision du Conseil d'Etat.



La figure ci-dessus présente la répartition des employés EdS en fonction de leur niveau de salaire. On constate que 47% d'entre eux ont un salaire de CHF 3725.- et plus.

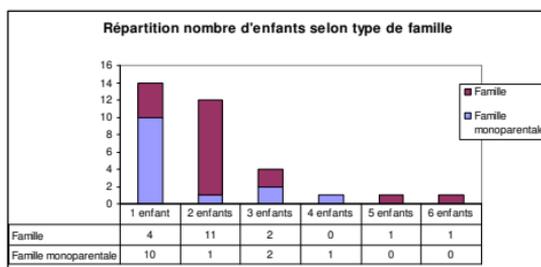
Si l'on compare le salaire des employés EdS au montant mensuel brut d'indemnités touché lors de leur période d'indemnisation fédérale, on s'aperçoit que 72% d'entre eux gagnent en EdS autant ou plus. Ce constat, qui réfute l'hypothèse selon laquelle le dispositif EdS précéderait ceux qui en bénéficient, s'explique en partie par le fait que la majorité des employés EdS occupaient, avant leur chômage, des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés.

3.3 Allocations complémentaires

L'article 44 du règlement d'exécution de la loi cantonale en matière de chômage prévoit le versement d'une allocation complémentaire (AC) au salaire EdS, en cas de différentiel entre le revenu perçu et les prestations que l'employé EdS percevrait en tant que bénéficiaire du RMCAS.

Au 31 décembre 2010, 57 employés EdS étaient au bénéfice d'une telle allocation, ce qui correspond à 12% de l'ensemble des employés EdS ; pourcentage qui reste bien en deçà des projections faites au démarrage du dispositif qui l'estimaient à 20%.

Parmi les bénéficiaires de l'AC, 21 sont des personnes seules (37%) et 3 des couples sans enfants à charge (5%), 14 sont des chefs de famille monoparentale (25%) et 19 des chefs de famille avec de 1 à 6 enfants à charge (33%).



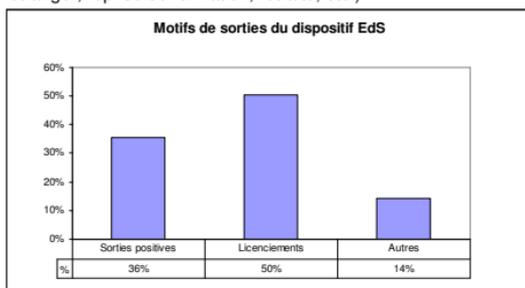
Comme le montre la figure ci-dessous, les familles avec 1 enfant à charge sont légèrement plus représentées, suivies par celles ayant 2 enfants à charge. Les familles ayant de 4 à 6 enfants à charge ne représentent, quant à elles, que 5% du nombre total de bénéficiaires AC.

Version finale SEdS - 23.02.11

3.4 Sorties du dispositif EdS

Au 31 décembre 2010, 177 personnes avaient quitté le dispositif EdS. La figure ci-dessous présente le nombre de sorties par type de motifs.

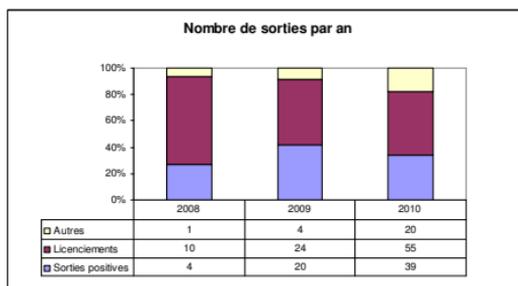
Dans 36% des cas, il s'agit de sorties positives (retour sur le marché du travail, départ à l'étranger, reprise de formation, retraite, etc.).



50% des sorties concernent des licenciements pour inadéquation de compétences ou faisant suite, notamment, à un abandon de poste ou à des problèmes de santé.

La catégorie "autres" englobe les démissions sans motif connu (14%).

Le graphique ci-dessous présente les flux de sorties d'EdS par année, de 2008 à 2010. On remarque que le licenciement est un motif important de sortie.

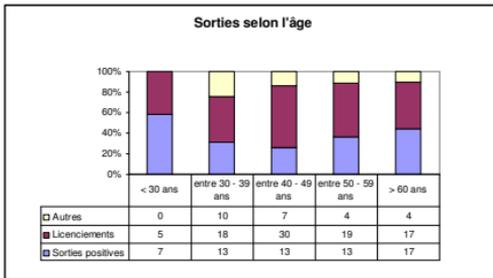


Ce constat s'explique notamment par le fait que les EdS sont de véritables emplois, qui nécessitent d'être occupés par des personnes motivées et aptes à être actives à temps plein. Pour certains employés EdS, l'EdS permet de tester concrètement leur aptitude

au placement (pour la plupart à temps plein) et de se rendre compte de leur proximité (ou non) au marché de l'emploi.

En prenant en compte l'âge et en comparant les personnes sorties avec l'ensemble des personnes placées du même âge, on constate que les taux de sorties sont à peu près les mêmes pour les personnes âgées de moins de 50 ans; en effet, environ un quart des employés EdS de cette catégorie d'âge est sorti du dispositif EdS. On remarque, par contre, que les personnes de 50 à 59 ans sont moins nombreuses à sortir du dispositif EdS (environ 20%). Cela pourrait s'expliquer par leur motivation à rester en emploi et la crainte de ne plus retrouver un emploi avant leur retraite. Les sorties dans la catégorie 60-65 ans sont, quant à elles, nettement plus nombreuses (50%), retraite oblige.

Version finale SEdS - 23.02.11



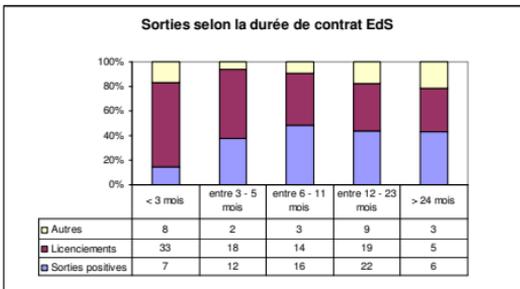
Par ailleurs, en croisant les motifs de sortie selon l'âge, on remarque que parmi les 44 personnes de moins de 30 ans engagées en EdS et présentant toutes une situation difficile justifiant leur placement en EdS, seules 5 sont sorties du dispositif suite à un licenciement. A contrario, 7 d'entre elles ont quitté leur EdS pour une bonne raison, ce qui tend à montrer que

cette catégorie présente de bonnes probabilités de réinsertion.

On remarque aussi que, pour les personnes âgées entre 30 et 59 ans, le motif de sortie le plus fréquent est le licenciement. Par contre, pour celles âgées de 60 ans et plus, les sorties positives et les licenciements s'équilibrent.

Par ailleurs, si l'on analyse les sorties en regard de la durée de contrat EdS, on remarque que 27% des sorties ont lieu dans les trois premiers mois. Ce chiffre montre que le temps d'essai de 3 mois prévu dans les contrats de travail EdS est bien souvent utilisé comme tel et permet aux deux parties de mettre fin au contrat de travail en cas d'inadéquation.

En croisant les motifs de sortie et la durée de contrat EdS, on remarque que dans les cinq



premiers mois de contrat EdS, le nombre de licenciements est plus significatif que celui des sorties positives.

Par contre, ce rapport s'inverse dès le 6^{ème} mois, les sorties positives devenant légèrement plus nombreuses que les licenciements.

D'autres éléments peuvent être mis en avant. Premièrement, ces statistiques ne tiennent pas compte des nombreuses personnes rencontrées et jugées éligibles par le SEdS, qui ont retrouvé un emploi sur le marché ordinaire peu avant leur début de contrat EdS. Cela peut être dû, notamment, à la confiance retrouvée grâce à la garantie d'être engagées en contrat à durée indéterminée via les EdS.

Un second élément à prendre en compte dans la lecture de ces statistiques est le fait que certaines personnes trouvent leur EdS relativement confortable et préfèrent y rester en revoyant à la baisse leur train de vie plutôt que de rechercher un emploi mieux rémunéré. Ce constat a été évoqué à de nombreuses reprises par certains partenaires et a été confirmé par l'enquête auprès des employés EdS mentionnée dans le point 3.5 ci-dessous. C'est un élément auquel le SEdS accorde une grande importance; le service encourage les

Version finale SEdS - 23.02.11

organisations partenaires à mobiliser leurs employés EdS en vue d'une réinsertion sur le marché ordinaire.

Finalement, concernant une possible relation entre sortie positive et partenaire EdS, on note qu'aucun lien n'a pu être établi entre le type de sorties et les employeurs concernés. On observe en effet que les licenciements surviennent dans des organisations très différentes, de même que dans des postes et des activités très variés.

3.5 Enquête auprès des employés en EdS

En mai 2010, le SEdS a mené une enquête par questionnaire auprès des employés EdS. Celle-ci avait pour objectif de connaître leur niveau de satisfaction. Le questionnaire visait également à analyser les éventuelles modifications engendrées par leur engagement en EdS sur la perception de leur situation sociale et financière et de leurs perspectives. 84% des personnes sondées ont répondu au questionnaire, un taux de réponse exceptionnel.

De manière générale, les employés EdS apprécient leur environnement de travail. En effet :

- 86 % des répondants se disent motivés par leur travail;
- 77% se sentent reconnus pour leur compétences professionnelles;
- 93% se sentent appréciés sur leur lieu de travail.

Seules les personnes ayant un haut niveau de qualification sont plus critiques envers leur emploi.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'**ambiance de travail**, 99% des personnes interrogées jugent leurs relations avec les collègues bonnes ou plutôt bonnes. Il en va de même quand il s'agit de leurs supérieurs hiérarchiques (95% de réponses favorables).

S'agissant de la **situation sociale** des employés EdS (relations personnelles, réseau d'amis et de connaissances), l'EdS semble avoir eu un impact plutôt positif. En effet, près de 40% d'entre eux estiment que leur situation sociale s'est légèrement ou nettement améliorée, et 50% considèrent qu'elle ne s'est pas modifiée. Il semble d'ailleurs y avoir une relation entre la durée du contrat EdS et ces perceptions. En effet, apparemment, plus la durée de contrat EdS est longue, moins la personne évalue positivement sa situation. Dès lors, la volonté de retrouver un emploi sur le marché ordinaire devrait, en principe, être d'autant plus grande.

59% des personnes affirment que leur **situation financière** ne s'est pas dégradée depuis leur engagement en EdS. Ces résultats sont à mettre en parallèle avec les données mensuelles élaborées par le SEdS, qui montrent que 72% des employés EdS perçoivent un salaire EdS supérieur ou égal à leurs indemnités fédérales de chômage. Par ailleurs, près de 6 personnes sur 10 affirment avoir des dettes; certaines d'entre elles estiment que ces dettes sont difficiles à rembourser et qu'elles constituent un handicap pour leur réinsertion. Les dettes représentent un frein certain à la réinsertion, une trappe à inactivité. Afin de prévenir les risques d'endettement, des démarches d'information et de sensibilisation devraient être entreprises bien en amont, si possible déjà lors de l'entrée au chômage.

Concernant les **perspectives professionnelles** des employés EdS, deux éléments sont à relever : premièrement, plus de la moitié des répondants ne semble pas considérer la recherche d'emploi comme une priorité. Les deux motifs les plus fréquemment relevés sont, d'une part, qu'ils se sentent bien dans leur travail et, d'autre part, qu'ils considèrent ne pas disposer de suffisamment de temps pour le faire. Deuxièmement, plus de 50% des répondants affirment n'avoir jamais été encouragés par leur employeur dans leurs recherches d'emploi. Dans ce contexte, il apparaît que la grande partie des employés EdS considère ses chances de retrouver un emploi sur le marché ordinaire comme faibles, voire très faibles.

4. Pistes d'action et recommandations

Tenant compte des résultats et constats présentés ci-dessus, il est possible d'exposer certaines pistes d'action ou recommandations en vue d'améliorer le dispositif en place et d'assurer efficacement la poursuite du développement des EdS.

4.1 Amélioration des flux de candidats

En matière de présélection des candidats pouvant prétendre à un EdS, le SEdS est tributaire du flux des candidatures adressées par les agences ORP et le service des mesures cantonales (SMC). Il serait important de renforcer cette collaboration afin de fluidifier encore plus la transmission de candidats. A cet égard, la présentation des EdS aux séances d'information sur les prestations cantonales a été étoffée.

4.2 Adéquation postes-candidats

Les collaborateurs du placement rencontrent régulièrement des difficultés dans la recherche de candidats correspondant aux postes ouverts. Pour pallier ce problème, il serait intéressant d'étudier de façon plus approfondie la population des chômeurs en fin de droit afin de mieux faire coïncider les postes créés avec le profil des candidats, pourquoi pas en développant des projets sur mesure (à l'image de "Mary Poppins"), dont les domaines d'activité permettraient de mieux valoriser leur expérience professionnelle.

4.3 Grands projets

Les collaborateurs de la prospection voient leur tâche se compliquer; tout indique qu'il sera de plus en plus difficile de créer des postes EdS au sein des associations du canton. L'approche "grands projets" initiée il y a peu, notamment concernant les aînés, le soutien scolaire, le soutien administratif et la mobilité, devrait apporter des solutions en ce sens. Le forum organisé le 3 mars 2011 a pour objectif de présenter de nombreux besoins de la collectivité, susceptibles de donner lieu à de nouvelles prestations permettant de créer de nombreux postes EdS.

4.4 Amélioration de l'effet "tremplin" des EdS

La réflexion en cours sur la formation, la validation des acquis et sur toutes les possibilités d'encourager le retour sur le marché ordinaire du personnel EdS doit être poursuivie. Sur la base des éléments recueillis grâce à l'enquête par questionnaire, il semble que bon nombre d'organisations employeuses n'ont pas les moyens de soutenir leurs employés dans ces démarches. Dès lors, on pourrait envisager la création de formations mutualisées, chapeautées par un regroupement de partenaires ou d'autres formes d'accompagnement vers le retour sur le marché ordinaire, par le biais, par exemple, d'une agence de placement EdS.

4.5 Engagement des organisations partenaires

Dans le but également d'améliorer le rôle "tremplin" des EdS, le SEdS analyse systématiquement lors des bilans annuels avec ses partenaires, les résultats en termes de retours sur le marché, discute des mesures mises en œuvre et les informe des bonnes pratiques dont il a connaissance. Par ailleurs, le service a organisé plusieurs séances de travail consacrées aux moyens d'encourager le retour des employés EdS sur le marché ordinaire, séances auxquelles a été convié l'ensemble des organisations partenaires.

4.6 Outil de gestion

Depuis leur création, les EdS sont gérés par le biais de fichiers Word et Excel, rendant difficile le travail des collaborateurs du service. Toutefois, le service a su tirer le meilleur parti de ces outils. Dans ce contexte, il apparaît néanmoins nécessaire de développer un outil de gestion adapté. Un projet de loi visant à allouer les fonds nécessaires a été accepté par le Grand Conseil fin 2010 et la gestion de son développement (suivant la méthode Hermes) a déjà débuté, en vue de disposer dudit outil de gestion début 2012. Par ailleurs, le volume de travail du SEdS ne cesse de croître; une évolution des ressources humaines en conséquence est essentielle.

Version finale SEdS - 23.02.11

Annexe : comparatif des organisations partenaires EdS établi en mai 2010

	Nom de l'organisation	Nb de postes EdS	Personnel contrat standard	Nb postes total	% EdS	Date de la convention
1	PRO	12	49.83	61.83	19.41%	01.02.2008
2	Croix-Rouge	79	76.35	155.35	50.85%	20.02.2008
3	Partage	42	5.5	47.5	88.42%	20.02.2008
4	Réalise	12	35	47	25.53%	20.02.2008
5	Caddie Service	18	2.2	20.2	89.11%	01.03.2008
6	Caritas	23	59.18	82.18	27.99%	01.03.2008
7	Emmaüs	3	18	21	14.29%	01.03.2008
8	Genèveroule	16	5.5	21.5	74.42%	01.03.2008
9	L'Orangerie	4	10.3	14.3	27.97%	01.03.2008
10	La Bulle d'Air	1	7	8	12.50%	01.04.2008
11	GLAJ	1	1.2	2.2	45.45%	01.04.2008
12	Musée de Penthes	6	11	17	35.29%	01.04.2008
13	SSI	2	8.6	10.6	18.87%	01.04.2008
14	UCG	4	11.6	15.6	25.64%	01.04.2008
15	CSP	20	42.6	62.6	31.95%	01.06.2008
16	Pro jeunesse	72	14	86	83.72%	01.06.2008
17	Au Cœur des Grottes	1	10.4	11.4	8.77%	01.07.2008
18	Musée int. de la CR	1	12.01	13.01	7.69%	01.07.2008
19	SGIPA	2	134.48	136.48	1.47%	18.08.2008
20	Jardins de Cocagne	1	0.8	1.8	55.56%	01.09.2008
21	Carrefour-Rue	4	3.84	7.84	51.02%	01.10.2008
22	Clair-Bois	4	327	331	1.21%	01.10.2008
23	FC Aire	2	0	2	100.00%	01.10.2008
24	Attraction	33	10.1	43.1	76.57%	01.11.2008
25	La Carte Blanche	3	4	7	42.86%	01.11.2008
26	Trajets	2	90.2	87	2.30%	01.11.2008
27	Accademia d'Archi	1	4.69	5.69	17.57%	01.12.2008
28	Agir	8	0	8	100.00%	01.12.2008
29	Armée du Salut	2	6.27	8.27	24.18%	01.01.2009
30	ISS	2	9.2	11.2	17.86%	01.01.2009
31	Cap Loisirs	1	48	49	2.04%	01.03.2009
32	Enfants du Monde	1	6.5	7.5	13.33%	15.04.2009
33	La Libellule	1	2.9	3.9	25.64%	01.05.2009
34	Le Relais	1	0.5	1.5	66.67%	01.05.2009
35	Actares	1	1.2	2.2	45.45%	01.06.2009
36	Centre LAVI	1	5.35	6.35	15.75%	01.06.2009
37	Club Fauteuil roulant	2	1.7	3.7	54.05%	01.07.2009
38	Le Lancéen	1	0	1	100.00%	01.09.2009
39	Initiatives & Changem.	1	1.8	2.8	35.71%	01.10.2009
40	Aigues-Vertes	4	150	154	2.60%	01.01.2010
41	Mamco	5	34.46	39.46	12.67%	01.01.2010

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

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

Art. 1 **Modifications**

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

Art. 6 **Compétence du tribunal des prud'hommes (nouvelle teneur)**

Le tribunal des prud'hommes est compétent pour statuer sur l'action intentée à l'employeur par la caisse subrogée dans les droits de l'assuré en vertu de l'article 29 de la loi fédérale.

Art. 6B, al. 1, lettre d (nouvelle teneur)

¹ Le suivi du chômeur comporte les étapes suivantes :

- d) au plus tard le neuvième mois suivant l'inscription au chômage : un stage de requalification ou une autre mesure d'activation vers l'emploi.

Art. 6E **Stage de requalification (nouvelle teneur de la note), al. 1, 2 et 4 (nouvelle teneur), al. 6 (nouveau)**

¹ Le stage de requalification est établi en fonction des besoins du marché du travail et sur la base d'une évaluation approfondie du profil du chômeur.

² Le stage de requalification à plein temps s'étend sur une durée hebdomadaire de cinq jours pleins, dont la moitié au moins est consacrée à une activité professionnelle proprement dite; pour les chômeurs au bénéfice d'un stage à temps partiel, la proportion reste la même. Des exceptions sont réservées.

⁴ L'activité professionnelle peut également se dérouler auprès d'institutions reconnues à but non lucratif et agréées par l'autorité compétente, ainsi qu'au sein de l'économie privée moyennant préavis de la commission de réinsertion professionnelle, instituée à l'article 16, alinéa 2, lettre b, de la loi sur le service de l'emploi et la location de services, du 18 septembre 1992.

⁶ Lorsque la situation personnelle du chômeur le justifie, le stage de requalification peut être remplacé par une autre mesure d'activation vers l'emploi, en particulier une mesure de reclassement.

Art. 6F [6G selon loi 10599] (nouvelle teneur)

¹ Afin de répondre aux besoins des entreprises et renforcer l'efficacité du placement, les offres d'emploi annoncées font l'objet d'une prise de contact personnalisée avec l'entreprise dans un délai de 48 heures.

² Lors de cette prise de contact sont définis notamment le nombre, la qualité et la forme des candidatures souhaitées par l'entreprise, ainsi que le délai dans lequel celles-ci doivent lui être transmises.

Art. 7, lettre c (nouvelle teneur)

Les prestations cantonales sont :

- c) le stage de requalification ;

Art. 10, al. 3 (abrogé)

Art. 10A, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La cotisation est calculée au début de l'assurance sous la forme d'un pourcentage, fixé par le Conseil d'Etat, applicable au montant de l'indemnité de chômage à laquelle l'assuré a normalement droit.

Art. 14A Collaboration à l'établissement des faits et certificat médical (nouveau)

¹ L'assuré qui fait valoir son droit aux prestations est tenu de fournir gratuitement tous les renseignements nécessaires pour établir ce droit et déterminer les prestations dues.

² Il est notamment tenu d'autoriser dans des cas particuliers toutes les personnes ou institutions, notamment les employeurs, les médecins, les assurances et organes officiels, à fournir des renseignements, pour autant que ceux-ci soient nécessaires pour établir le droit aux prestations.

³ Il doit apporter la preuve de son incapacité de travail en produisant, chaque mois, un certificat médical original à l'autorité compétente au plus tard le 5 du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date.

⁴ La production tardive, et sans motif valable, du certificat médical entraîne la perte du droit aux prestations pour la période considérée.

⁵ Si l'assuré refuse de collaborer dans la mesure prévue aux alinéas 1 à 2, l'autorité compétente peut se prononcer en l'état du dossier. Au préalable, elle

doit avoir adressé à l'assuré une mise en demeure écrite l'avertissant des conséquences.

Art. 15, al. 2 (nouveau)

² Elles ne peuvent en outre dépasser le nombre des indemnités de chômage auquel le bénéficiaire peut prétendre en vertu de l'article 27 de la loi fédérale.

Art. 16 Grossesse (nouvelle teneur)

Pendant la grossesse, les incapacités de travail sont assimilées à la maladie et traitées comme telle jusqu'à l'accouchement.

Art. 17, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Durant les périodes de suspension du droit à l'indemnité en vertu de l'article 30 de la loi fédérale, le droit aux prestations est également suspendu jusqu'à due concurrence.

Art. 30, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (abrogé), al. 3 (nouvelle teneur)

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

³ Les personnes, à la recherche d'un emploi après avoir exercé une activité indépendante peuvent également bénéficier de cette mesure pour autant qu'elles aient été affiliées en cette qualité auprès d'une caisse de compensation et qu'elles aient renoncé à leur statut. Les articles 31, 32, alinéas 1 et 2, 34 à 38, leur sont applicables.

Art. 32, al. 3, lettre a (nouvelle teneur), lettre b (abrogée)

³ Le chômeur doit en outre :

- a) avoir épuisé son droit aux indemnités fédérales;

Art. 33, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (abrogé)

³ Le chômeur au bénéfice d'un stage de requalification cantonal peut se voir assigner la mesure pendant toute la durée du stage.

Art. 34, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Le département veille à ne pas favoriser les entreprises et les services d'Etat, autres collectivités ou entités publiques qui abusent de cette mesure. En particulier, toute entreprise, service d'Etat, autre collectivité ou entité de droit public est exclu de la mesure s'il fait l'objet :

- 1° d'une sanction entrée en force prononcée en application de l'article 13 de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, du 17 juin 2005,
- 2° d'une mesure exécutoire prononcée en application de l'article 45, alinéa 2, de la loi sur l'inspection et les relations du travail, du 12 mars 2004.

Art. 35, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'allocation de retour en emploi est versée pendant une durée de :

- a) 12 mois consécutifs au maximum pour les chômeurs de moins de 50 ans au moment du dépôt de la demande;
- b) 24 mois consécutifs au maximum pour les chômeurs de 50 ans et plus au moment du dépôt de la demande.

Chapitre V Stage de requalification cantonal (nouvelle teneur)**Art. 39, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouveau, l'alinéa 2 devenant l'alinéa 3)**

¹ Lorsque le retour à l'emploi n'a pu être assuré, l'autorité compétente peut prolonger, pour le chômeur ayant épuisé son droit aux indemnités fédérales, le stage de requalification initié durant le délai-cadre d'indemnisation fédérale, conformément à l'article 6E de la présente loi.

² Cette prolongation ne peut être octroyée que lorsqu'il s'avère, après une nouvelle évaluation approfondie des compétences et des difficultés d'insertion et de réinsertion du chômeur, que ses possibilités de retour à l'emploi en sont augmentées de façon significative.

Art. 40 (abrogé)**Art. 41 (nouvelle teneur)**

Le contenu du stage de requalification cantonal comprend les mêmes éléments que ceux du stage initié durant le délai-cadre d'indemnisation fédérale, ajusté si nécessaire sur la base de l'évaluation complémentaire réalisée conformément à l'article 39, alinéa 2.

Art. 43, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Peuvent bénéficier d'un stage de requalification cantonal les chômeurs domiciliés dans le canton de Genève au moment de l'ouverture du droit.

Art. 44, 1^{re} phrase (nouvelle teneur), lettre a (abrogée)

Pour bénéficier d'un stage de requalification cantonal, le chômeur doit :

Art. 45, al. 1 et 4 (nouvelle teneur)

¹ Le stage de requalification cantonal est limité à une durée de 6 mois.

⁴ La durée du stage de requalification accomplie durant le délai-cadre d'indemnisation fédérale est imputée sur les durées maximales prévues aux alinéas 1 et 2.

Art. 45A, al. 2, 1^{re} phrase (nouvelle teneur)

² Le stage de requalification cantonal précise notamment :

Art. 45B (nouvelle teneur)

¹ En cas de maladie ou d'accident, le chômeur au bénéfice d'un stage de requalification a droit à l'indemnité journalière pendant 15 jours ouvrables sur la durée du programme.

² Pendant la grossesse, les incapacités de travail sont assimilées à la maladie et traitées comme telle jusqu'à l'accouchement.

Art. 45C, 1^{re} phrase (nouvelle teneur)

La charge financière des stages de requalification cantonaux est assumée par le budget de l'Etat.

Art. 45D, al. 3 (abrogé)

Art. 45E Conditions particulières (nouveau, les articles 45E à 45G devenant les articles 45F à 45H)

¹ Peuvent bénéficier d'un emploi de solidarité, les chômeurs domiciliés dans le canton de Genève au moment de l'octroi de la mesure.

² Les étrangers non visés par l'Accord sur la libre circulation des personnes ou la Convention AELE doivent justifier, en sus, d'un domicile préalable dans le canton de Genève pendant 2 ans au moins dans les 3 ans qui précèdent l'ouverture du droit et être titulaires d'un permis B, C ou F.

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

⁴ Le chômeur doit en outre :

- a) avoir épuisé son droit aux indemnités fédérales;
- b) être apte au placement;
- c) ne pas avoir subi, pendant le délai-cadre d'indemnisation fédérale, de suspension du droit à l'indemnité de 31 jours et plus pour les motifs énumérés à l'article 30, alinéa 1, lettres c, d, e, f et g, de la loi fédérale;
- d) ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale ou administrative en raison d'une infraction réprimée aux articles 105, 106, 107 de la loi fédérale, ainsi que 47 et 48 de la présente loi.

Art. 45F, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le département organise la mise à disposition de ces emplois en mandatant à cet effet des institutions privées ou associatives, à but non lucratif, poursuivant des buts d'intérêt collectif et déployant des activités sur le marché complémentaire de l'emploi. Des collectivités publiques ou des institutions de droit public peuvent également être mandatées pour autant que les emplois ainsi créés servent à développer des prestations nouvelles en faveur de la population et qui n'entrent pas dans le cadre de leurs activités ordinaires.

Art. 45H, al. 5 (nouvelle teneur)

⁵ L'Etat contribue au paiement du salaire versé par l'institution partenaire. Cette contribution est déterminée par le département en tenant compte des moyens financiers que l'institution dégage par son activité, conformément à l'article 45F, alinéa 2, ainsi que de la situation personnelle de l'intéressé, conformément à l'alinéa 1 du présent article.

Art. 48A, al. 1, 1^{re} phrase (nouvelle teneur)

¹ L'autorité compétente suspend le droit aux prestations du bénéficiaire du stage de requalification, notamment lorsqu'il est établi que celui-ci :

Art. 55A, al. 4 et 5 (nouveaux, avec nouvelle sous-note)***Modifications du <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement>***

⁴ Les mesures cantonales octroyées avant l'entrée en vigueur de la loi <numéro à compléter ultérieurement> du <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement> modifiant la loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983, continuent à être régies, jusqu'à leur échéance, par les dispositions du droit en vigueur au moment de leur attribution.

⁵ Dès l'entrée en vigueur de la loi <numéro à compléter ultérieurement> du <date d'adoption de la modification, à compléter ultérieurement> 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.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat vient de soumettre à votre Grand Conseil un rapport sur l'évaluation de la nouvelle loi en matière de chômage (LMC – J 2 20). Ce rapport démontre la nécessité d'adapter sur certains aspects le dispositif légal actuel pour renforcer le processus de réinsertion des demandeurs d'emploi de notre canton, et le rendre plus performant et rapide.

Le présent projet de loi vise ainsi à concrétiser les propositions contenues dans le rapport susmentionné qui – pour éviter d'inutiles redites – doit être considéré comme l'exposé des motifs général à l'appui des modifications législatives que le Conseil d'Etat entend soumettre à votre approbation.

Ce projet de loi vise également à adapter notre législation cantonale à la récente modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI), entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011, ainsi qu'à corriger sur certains points de détail des incohérences qui n'avaient pas été examinées lors de la précédente révision de notre loi cantonale.

Commentaires article par article

Article 6

L'ancienne référence aux tribunaux des prud'hommes doit être modifiée pour tenir compte des adaptations de terminologie de la juridiction concernée liée à Justice 2011.

Article 6B

Le nom des *programmes d'emploi et de formation* (PEF) est modifié en *stage de requalification* dans la mesure où la notion de stage est plus parlante et correspond mieux au contenu de la mesure. Par ailleurs, son appellation actuelle est source de confusion permanente avec les programmes emploi et formation prévus par la loi fédérale. Le délai de mise en œuvre de la mesure est raccourci dans la perspective de rendre plus dynamique et rapide le processus de réinsertion. Il passe ainsi à 9 mois maximum à compter de l'inscription au chômage, au lieu de 12 comme actuellement. Enfin, il est désormais expressément prévu que le stage de requalification peut être remplacé par une autre mesure d'activation vers l'emploi (cf. art. 6E), en particulier une mesure de reclassement, lorsque la situation personnelle du demandeur d'emploi le justifie.

Article 6E

Note marginale, alinéas 1 et 2 : simple changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Alinéa 4 : il s'agit de rendre plus simple l'organisation de stages de requalification au sein de l'économie privée dès lors que l'évaluation montre clairement que c'est dans ce domaine que les besoins sont insuffisamment satisfaits. En revanche, le préavis des partenaires sociaux - par le biais de la commission de réinsertion professionnelle - sera nécessaire.

Alinéa 6 (nouveau) : cette disposition permet, lorsque la situation du chômeur le justifie, de remplacer le stage de requalification par une autre mesure d'activation vers l'emploi plus adaptée, en particulier une mesure de reclassement.

Article 6F [6G selon loi 10599]

La disposition actuelle prévoit que toute offre d'emploi annoncée par une entreprise doit faire l'objet d'une réponse dans les 48 heures. Il s'agit aujourd'hui de clarifier ce qui est concrètement attendu de l'office cantonal de l'emploi sur ce plan, dès lors que la notion actuelle apparaît comme trop floue.

Article 7

Simple modification liée au changement de l'appellation du programme d'emploi et de formation.

Article 10

Il convient d'abroger l'alinéa 3 dans la mesure où les chômeurs ne sont pas assurés au sens de l'article 9, alinéa 1, LMC durant le délai d'attente. En effet, n'étant pas indemnisés par une caisse de chômage durant ledit délai d'attente, ils ne peuvent pas avoir épuisé leur droit aux indemnités journalières pour maladie ou accident en vertu de l'article 28 de la loi fédérale, condition préalable au versement de prestations d'assurance cantonales. Or, il n'est pas équitable de demander le versement d'une cotisation pour une assurance dont le chômeur ne peut en définitive pas percevoir les prestations.

Article 10A

Il convient de supprimer la dernière phrase de cet alinéa indiquant que la cotisation est invariable pour toute la durée de l'assurance. En effet, elle peut au contraire être modifiée si le taux de cotisation est changé par le Conseil d'Etat.

Article 14A

Il est important d'introduire une nouvelle disposition qui règle de manière plus détaillée les obligations du demandeur d'emploi.

Le nouvel article proposé rappelle ainsi les obligations fondamentales de toute personne qui entend obtenir des prestations d'une assurance.

L'alinéa 1 – qui prévoit l'obligation de collaborer à l'établissement des faits – et l'alinéa 2 – qui prévoit celle d'autoriser les institutions ou personnes à fournir les renseignements nécessaires à établir le droit – sont d'ailleurs formulés sur l'exemple de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), qui n'est toutefois pas applicable automatiquement en droit cantonal.

L'alinéa 3 fixe l'obligation de l'assuré de prouver son incapacité de travail, et pose le principe d'une remise du certificat médical original, tel qu'il est usuellement appliqué par les assurances, et qui est indispensable au contrôle (double assurance).

Les alinéas 4 et 5 règlent les conséquences d'un non respect de ses obligations par le chômeur.

Article 15

Au vu des modifications de la loi fédérale qui sont entrées en vigueur au 1^{er} avril 2011, il convient d'adapter la durée du versement des prestations cantonales en cas d'incapacité de travail à la durée d'indemnisation maximale prévue par la loi fédérale. Il s'agit d'éviter par ce biais que le chômeur malade ne touche des prestations plus longtemps que le chômeur en bonne santé.

Article 16

Il convient de modifier la dernière partie de cet article, car toutes les incapacités de travail survenant pendant la grossesse sont indemnisées au titre de la maladie et ce jusqu'à l'accouchement (et non pas seulement celles qui interviennent jusqu'à 4 semaines avant l'accouchement).

Article 17

A modifier du fait que les chômeurs ne sont pas assurés pendant le délai d'attente (cf. supra ad. art. 10). Dès lors la référence à la période d'attente telle qu'elle figurait dans l'article 17, alinéa 1, n'a pas lieu d'être.

Article 30

La modification proposée à l'alinéa 1 vise à étendre aux entreprises de l'ensemble de la Suisse – et non plus du seul canton de Genève – la possibilité d'accueillir un chômeur au bénéfice d'une allocation de retour à l'emploi (ARE). Dès lors que cette mesure est particulièrement efficace, il est dommage de se priver de la possibilité d'encourager la mobilité professionnelle d'un point de vue géographique.

L'alinéa 2 – introduit en 2010 – n'est plus nécessaire compte tenu de la suppression, dès le 1er avril 2011, de la faculté d'augmenter temporairement le nombre maximal d'indemnités journalières en vertu de l'article 27, alinéa 5, LACI.

Pour l'alinéa 3, il s'agit d'élargir l'octroi de l'ARE aux personnes qui sont à la recherche d'un emploi après avoir exercé une activité indépendante, en leur offrant les mêmes possibilités qu'aux autres chômeurs. En d'autres termes la mesure ne sera plus limitée à 6 mois, mais sera portée à 12 mois, respectivement 24 mois pour les personnes de 50 ans et plus (cf. art. 35, al. 1 ci-dessous). Par ailleurs, il faut également adapter cet alinéa dès lors qu'il fait référence à un article qui a été modifié lors de la dernière révision de la loi et qui traite désormais d'une toute autre thématique.

Article 32

Lettre a : la référence à l'article 30, alinéa 2, qui est abrogé doit être supprimée (cf. supra).

Lettre b : il convient de renoncer à exiger qu'un chômeur n'ait pas eu de mesures cantonales durant les 5 ans précédant l'octroi de la mesure pour pouvoir bénéficier d'une ARE. Cette exigence, introduite à l'époque où il existait un droit à une mesure cantonale – et en particulier à un emploi temporaire – se justifiait alors pour éviter un système « perpétuel ». Tel n'est plus le cas aujourd'hui puisque le chômeur n'a plus de droit inconditionnel à l'obtention d'une mesure cantonale. D'autre part, si l'ARE peut permettre une réinsertion dans le monde du travail, il serait dommage d'en priver le chômeur concerné simplement parce qu'il a déjà pu obtenir dans les 5 ans précédant une première mesure.

Article 33

Alinéa 2 : le chômeur qui souhaite pouvoir bénéficier d'une ARE doit s'inscrire, en vertu de l'alinéa 1 de ce même article, dans un délai d'un mois dès la fin du droit aux indemnités fédérales. Il ne se justifie pas en plus de mettre un délai de forclusion à 6 mois pour la mise en œuvre concrète de l'ARE, ce qui serait de surcroît en contradiction avec les modifications récentes apportées par la loi 10599 qui ouvre le droit à l'ARE aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Alinéa 3 : modification liée uniquement au changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Article 34

Il est important, particulièrement si on élargit le cercle des entreprises concernées par l'ARE à l'ensemble de la Suisse, de s'assurer du respect par ces dernières de la législation sur le travail au noir, de même que des usages en matière de conditions de travail et de rémunération.

Article 35

L'âge limite donnant droit à une ARE de 24 mois au lieu de 12 est abaissé de 55 ans à 50 ans, compte tenu d'une plus grande difficulté de réinsertion liée à l'âge.

Article 39

Alinéa 1 : simple changement lié à la modification de l'appellation des programme d'emploi et de formation.

Alinéa 2 : la poursuite d'un stage en régime cantonal ne doit pas être un automatisme, ni un facteur qui pourrait amener à retarder la mise en place de mesures adéquates de façon plus précoce dans le parcours du demandeur d'emploi. L'évaluation démontre que ce risque n'est pas que virtuel et que parfois la prolongation des programmes d'emploi et de formation en régime cantonal a été utilisée pour combler la suppression des anciens emplois temporaires cantonaux. C'est pour cette raison qu'il convient de préciser l'intention du législateur sur les conditions d'attribution du stage de requalification cantonal. La prolongation – qui doit continuer à pouvoir être accordée – doit être justifiée sur la base d'une nouvelle évaluation approfondie des compétences et des difficultés d'insertion et de réinsertion du

chômeur. Cette évaluation s'attachera à mettre en évidence les problèmes qui persistent malgré toutes les mesures mises en place en amont, et estimera les chances de retrouver un emploi en tenant compte du parcours et des caractéristiques individuelles du chômeur. La prolongation doit augmenter de manière significative les probabilités de retour à l'emploi, à défaut de quoi la mesure est en bonne partie vaine et se confond avec un programme d'occupation qui serait alors jugé inacceptable par la Confédération.

Article 40

Le contenu de cette disposition est désormais intégré à l'article 39, alinéa 2.

Article 41

Simple changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Article 43

Simple changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Article 44

La modification de la 1^{ère} phrase est liée au changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Par ailleurs, et de la même manière que pour l'ARE (cf. ci-dessus ad art. 32, al. 3), les motifs d'exclusion pour l'accès à la mesure sont réduits. C'est la réinsertion du demandeur d'emploi qui doit être privilégiée et non la sanction de son parcours antérieur, d'autant qu'à défaut c'est l'aide sociale qui devra intervenir. Les conditions d'accès sont également harmonisées entre les trois mesures cantonales que sont l'ARE, le stage emploi formation et les emplois de solidarité.

Article 45

Simple changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Article 45A

Simple changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Article 45B

Alinéa 1 : simple changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Alinéa 2 : il convient de préciser que pendant la grossesse les incapacités de travail sont assimilées à la maladie et traitées comme telle. En revanche, il ne se justifie plus de traiter l'accouchement de façon particulière, ces cas étant désormais pris en charge par le biais de l'assurance maternité.

Article 45C

Simple changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Article 45D

L'alinéa 3 – introduit en 2010 – n'est plus nécessaire compte tenu de la suppression, dès le 1^{er} avril 2011, de la faculté d'augmenter temporairement le nombre maximal d'indemnités journalières en vertu de l'article 27, alinéa 5, LACI.

Article 45E

Actuellement, la loi ne fixe pas de conditions particulières au chômeur pour pouvoir bénéficier d'un emploi de solidarité, en particulier des conditions de domicile sur le canton, d'épuisement du droit aux indemnités fédérales, d'absence de sanctions graves durant la période d'indemnisation fédérale ou encore d'aptitude au placement.

Les conditions fixées pour l'octroi d'une allocation de retour en emploi (art. 31 et 32, al. 3), ainsi que pour les stages de requalification (art. 44) sont reprises ici dans la mesure utile.

Article 45F

L'évaluation confirme que les emplois de solidarité sont une innovation utile pour permettre l'insertion de chômeurs dont le placement sur le marché ordinaire de l'emploi est particulièrement difficile. Actuellement, les entités

partenaires ne peuvent être que des institutions privées ou associatives à but non lucratif. Il se justifie aujourd'hui d'élargir ce cadre et de permettre le développement de projets en partenariat avec des collectivités publiques ou des institutions de droit public. En revanche des cautions claires doivent être posées pour garantir qu'il s'agit bien là d'offrir des prestations nouvelles à la population qui n'auraient pas été créées en l'absence d'emplois de solidarité. Par contre, un transfert d'activités ordinaires de la collectivité ou de l'institution publique partenaire, actuellement assumées par des collaborateurs de la fonction publique, doit être prohibé.

Article 45H

Simple modification de référence : l'art. 45E devient l'art. 45F, en raison d'un changement de numérotation.

Article 48A

Simple changement d'appellation des programmes d'emploi et de formation.

Article 55A

Les dispositions transitoires proposées sont calquées sur celles adoptées lors de la modification précédente de la loi (loi 9922 du 28 juin 2007). Les mesures octroyées avant l'entrée en vigueur de la modification restent régies par l'ancien droit jusqu'à leur échéance. En revanche, l'octroi de nouvelles mesures est régi exclusivement par le nouveau droit.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- 2) Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi modifiant la loi en matière de chômage

Projet présenté par le département de la solidarité et de l'emploi (DSE)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] <small>(régime de charges de personnel, formation, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] <small>(matériel, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en matériel et véhicule <small>(bâties (eau, électricité, combustibles), congédiés, entretien, location, assurances, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] <small>(intérêts (report tableau))</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] <small>(perte comptable [30])</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Provision [33a] (préciser la nature) <small>(subvention accordée à des tiers, prestation en nature)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36]	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] <small>(augmentation de revenus (impôts, amendements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] <small>(revenus de placements, de profits ou de participations, gain comptable, loyers)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)	0	0	0	0	0	0	0	0
Remarques: Les dispositions du projet de loi n'impliquent pas de dépenses ou recettes nouvelles induites, au budget.								

Signature du responsable financier: 

Date: 28 mars 2014