

Date de dépôt : 10 août 2020

Rapport

de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Romain de Sainte Marie, Jean-Charles Rielle, Roger Deneys, Isabelle Brunier, Salima Moyard, Christian Frey, Thomas Wenger, Nicole Valiquer Grecuccio, Cyril Mizrahi, Lydia Schneider Hausser modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (Introduction d'une allocation de premier emploi pour les jeunes)

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

Rapport de minorité de M. Romain de Sainte Marie (page 58)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 11847-A a figuré à l'ordre du jour de la commission de l'économie lors des séances suivantes : 20 juin, 27 juin, 17 octobre et 7 novembre 2016, 13 mai, 20 mai, 3 juin, 17 juin, 24 juin, 30 septembre, 7 octobre et 14 octobre 2019. La commission a travaillé sous les présidences successives de M. Thierry Cerutti et de M^{mes} Jocelyne Haller et Isabelle Pasquier.

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

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

Travaux menés en parallèle au sujet des PL 11847 et 12245

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

Contenu du PL 11847

En substance, le PL 11847 prévoit l'introduction d'une allocation de premier emploi (APE) réservée aux chômeurs et aux chômeuses ayant touché des indemnités de chômage suite à leur inscription au chômage à la fin de leur formation. Cette mesure, qui vise donc uniquement les jeunes, ne peut être instaurée qu'au sein d'entreprises privées. Sa durée est de 3 ans au maximum. Le montant de la participation étatique au paiement du salaire en cas d'APE est de 60% la première année, de 40% la deuxième année et de 20% la troisième année.

Audition de M. Romain de Sainte Marie, premier signataire

M. de Sainte Marie indique que le PL 11847 a pour but d'essayer d'aider à l'insertion professionnelle. Le public cible est constitué par les jeunes qui n'ont pas cotisé et qui ne bénéficient que de l'indemnité chômage due de la fin de leur formation. Il relève que l'on voit aujourd'hui très peu d'offres pour des emplois concernant les profils juniors, sans expérience professionnelle. Il estime que c'est le « serpent qui se mord la queue », car un jeune ne peut acquérir de l'expérience hormis s'il sort d'un apprentissage. Il précise que les jeunes sortant de la filière de l'apprentissage connaissent un taux d'insertion élevé. Il rappelle qu'en revanche, certaines formations sont totalement académiques et scolaires. Il explique que pour essayer d'endiguer ce problème, il existe des stages plus ou moins rémunérés destinés à apporter cette expérience professionnelle minimale, indispensable dans un dossier de candidature pour trouver ensuite un poste en adéquation avec les études achevées. On sort donc du profil de rupture de formation, mais on se trouve face à un problème lié à l'insertion professionnelle.

Il ajoute que le PL 11847 s'inspire du système des allocations retour en emploi (ARE). Ces allocations premier emploi (APE) amènent une nouveauté

en se basant sur le même modèle d'aide à l'entreprise pour une certaine durée. Une expérience professionnelle d'au moins trois ans amène une réelle plus-value, et c'est le but de cette loi. Il indique que cette allocation premier emploi est destinée à ce public jeune qui ne toucherait que des allocations chômage dues à la formation.

M. de Sainte Marie précise que cette allocation premier emploi (APE) serait accordée sur une durée de trois ans avec une aide financière de l'Etat dégressive, 60% la première année, 40% la seconde et 20% la troisième, avec les mêmes conditions que pour les allocations retour en emploi (ARE). Il estime que les ARE pour des profils jeunes ne suffisent pas, car elles ont une durée maximale de 12 mois ce n'est pas suffisant. Le but de ce PL est d'apporter une forme de stabilité qui permet d'acquérir cette expérience professionnelle suffisante pour trouver un emploi pérenne par la suite.

Un commissaire PLR relève que dans la filière CFC ou HES il est plus facile d'être intégré en entreprise, en bénéficiant parfois de formations internes. Il estime qu'il ne faut pas que l'APE devienne un moyen trop simple, sinon un jeune sera favorisé par rapport à un autre jeune qui ne bénéficierait pas de la mesure. Son inquiétude concerne les travailleurs âgés. Il indique qu'un des défis du marché de l'emploi est que plus l'on vieillit plus cela coûte cher en matière de contribution au 2^e pilier. Il pense que l'introduction de cette forme d'APE risque de créer une distorsion entre un vieux et un jeune.

M. de Sainte Marie répond que les mesures prévues dans le PL 11847 bénéficient effectivement aux jeunes et que l'on pourrait aussi s'interroger sur d'autres profils, dont les seniors. Il indique que ce PL s'attaque à un bout du problème, et qu'il est difficile de développer une mesure pour résoudre simultanément ces deux problèmes qui n'ont pas les mêmes causes. Il indique que si l'on peut éviter d'avoir ce public jeune à l'aide sociale, c'est positif. Il estime que cela peut être pénalisant pour un jeune en CFC, mais que c'est de la responsabilité du jeune, du choix de sa formation et également de l'Etat dans l'orientation scolaire et professionnelle.

Pour répondre à une intervention d'un commissaire vert, M^{me} Crastan Evrard, Directrice du service juridique de l'OCE, relève que le PL en question ne vise que des personnes qui n'ont pas pu cotiser du tout en raison d'une formation. Cela éliminerait donc la formation duale.

M. de Sainte Marie précise que cet élément pourrait conduire à un amendement, car le but n'était pas d'exclure la formation duale.

Le même commissaire vert relève que la durée de trois ans pour devenir crédible s'applique plutôt au niveau universitaire, mais que cela ne concerne

pas les personnes qui ont un CFC. Cela pourrait poser problème. Il estime qu'un mécanisme doit être prévu pour ne pas créer de distorsions après l'apprentissage.

M. de Sainte Marie répond que c'est exact, car le public cible est celui qui a suivi un cursus scolaire ne conduisant pas une profession spécifique.

Il indique qu'il faudrait déterminer en matière de formation d'où proviennent les chômeurs aujourd'hui, de quelles formations ils sont issus. Il précise qu'entre les profils HES et universitaires, très clairement les employeurs préfèrent les profils HES qui sont prêts au marché du travail. Cet aspect doit être pris en compte dans la formation. Il indique que l'on voit l'émergence des stages, et que si l'on arrive à cadrer cela on peut aider à l'acquisition d'expériences professionnelles pour la suite.

Le même député vert indique qu'on risque d'engendrer un jeu malsain avec un licenciement pour les trois mois requis puis un réengagement.

M. de Sainte Marie répond que quand une entreprise met la main sur un bon profil elle ne va pas attendre pour avoir cette personne. Elle ne va pas attendre les trois mois requis pour cette prestation, car la personne au chômage si elle trouve un poste ailleurs le prendra.

Le Conseiller d'Etat Mauro Poggia indique qu'avec ce PL l'on place deux catégories à risque, juniors et seniors, dans une concurrence dangereuse. La cause de ce chômage des jeunes est que les entreprises cherchent une expérience qu'ils n'ont pas à cause entre autres d'un marché européen où il y a des gens qui ont les mêmes compétences mais avec l'expérience en plus, et qui sont prêts à avoir un salaire équivalent à celui jeune en premier emploi.

M. de Sainte Marie précise que la différence entre les APE et les ARE réside dans la durée de la mesure. Par ailleurs, le but premier de l'ARE est de faire en sorte que la personne reste dans l'entreprise. Il explique qu'avec les APE le but n'est pas de faire rester la personne, mais bien de lui permettre d'acquérir ces trois années d'expérience pour avoir cette stabilité essentielle et ne pas enchaîner des contrats à très courte durée.

Un commissaire PLR indique que le canton de Genève n'est pas bon dans le domaine du chômage des jeunes, avec un des taux les plus élevés de Suisse. Il explique que Genève a aussi le taux de maturités professionnelles le plus bas de Suisse. Il y a donc un problème d'adéquation entre l'offre et la demande. Il demande s'il ne vaudrait pas mieux mettre l'accent en amont pour l'orientation professionnelle afin d'éviter qu'il y ait trop de jeunes académiques qui ne trouvent pas d'emploi car leur formation n'est pas en adéquation avec le marché de l'emploi.

M. de Sainte Marie répond qu'il partage ce point de vue et qu'il a déjà déposé un PL pour augmenter le nombre de places d'apprentissage. Ce texte a toutefois été refusé. Il précise que le tissu économique genevois est spécifique et très tertiaire. Il indique qu'il serait bien d'accroître le nombre de places d'apprentissage, car cela permettrait une meilleure orientation professionnelle. Il signale que c'est un autre problème, mais que les jeunes qui ont été formés à un niveau académique doivent maintenant bien trouver un travail.

Première audition de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, chef du DEAS

Le conseiller d'Etat Mauro Poggia indique que le PL 11847 précise que les allocations de premier emploi (APE) concernent « les chômeurs et chômeuses ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales allouées en vertu de l'article 14, alinéa 1, lettre a de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ». Il signale à cet égard que cela ne concerne pas les personnes qui ont fait un apprentissage en dual. En effet, ces dernières, si elles ne trouvent pas d'emploi, reçoivent les indemnités du chômage sur la base de l'article 13. Il précise que l'article 14, alinéa 1, lettre a, constitue une exception, car en principe il faut avoir cotisé à l'assurance-chômage pendant une année minimum pour recevoir les indemnités journalières, ce que n'ont pas fait ceux qui cherchent un premier emploi. Il indique que ces APE sont particulières par rapport aux ARE, car leur durée est de trois ans alors que pour la durée maximale des ARE la durée est d'une année pour les moins de 50 ans et de deux ans pour les plus de 50 ans, avec un taux de prise en charge qui est de 50% sur toute la période de l'ARE. Il signale qu'ici, le PL prévoit un taux dégressif, en supprimant le plafond maximum de salaire qui est celui du gain assuré selon l'assurance accident, à hauteur de F 11 000.

Pour M. Poggia, la problématique est celle de donner un avantage aux jeunes qui ont ce délai d'attente de 120 jours après la formation, et qui ensuite ont droit aux prestations de l'assurance-chômage. Il précise qu'il faut savoir que les ARE sont aussi accordées pour les jeunes, mais pour un maximum d'un an. Selon le PL 11847, on passerait alors à trois ans, ce qui représente une augmentation significative qui pourrait amener les seniors à partir de 50 ans à se trouver dans une concurrence encore plus rude.

Il ajoute par ailleurs que le SECO ne veut pas de la création à nouveau d'emplois cantonaux qui puissent faire renaître le droit au chômage après une année de placement. Il estime que plus la période de durée minimum de contrat est longue plus le risque d'engager des jeunes pour leur donner un

droit au chômage est réduite. Si le SECO a accepté la version nouvelle des ARE il ne verra pas les APE d'un mauvais œil au regard du droit fédéral.

M. Poggia indique qu'il serait plutôt favorable au fait de créer des binômes seniors-juniors pour permettre un transfert de savoir. Il indique que l'on se débarrasse souvent des seniors qui ont des compétences et du savoir. Il se demande par ailleurs ce que signifie premier emploi, car le PL 11847 ne contient pas de définition. Il indique que cela peut concerner une reconversion, une personne qui n'a pas travaillé durant les deux dernières années, une personne qui n'a jamais travaillé dans le secteur concerné, ou même une personne qui n'a jamais travaillé en Suisse. Il ajoute que pour les personnes qui viennent de la LIASI le problème est que, quel que soit l'âge de la personne qui cherche un nouvel emploi, elle serait éligible pour le dispositif prévoyant ces mesures d'une durée trois ans avec une moyenne de 40% du salaire pris en charge pour l'Etat.

Il signale que l'on risque également de déprécier l'ARE qui est un bon système de retour à l'emploi. Il met en avant le risque de mise en concurrence de jeunes dans le cadre d'un dumping salarial global favorisé par l'Etat. Ces jeunes prendraient la place de personnes plus âgées. Concernant le coût, il indique qu'il n'en a aucune idée, car c'est un appel d'air fort pour des personnes qui aujourd'hui ne sont dans aucun dispositif et qui pourraient alors intéresser des employeurs. Il est sceptique quant aux effets collatéraux de ce processus même si cela part d'une bonne intention.

Un commissaire socialiste indique que les binômes juniors-seniors ont été mis en place en France et que cela a été un échec.

M. Poggia répond que cela n'est pas la France qui l'a inspiré. Il indique qu'il ne s'agit pas de financer des prestations salariales sans qu'il y ait un contrôle effectif. Le but est qu'une entreprise accepte d'engager un jeune pour un premier emploi et que ce jeune soit mis sous la responsabilité d'un mentor. Ce mentor aurait alors la garantie du maintien de l'emploi pour une période déterminée et l'Etat participerait à une partie du salaire du jeune du type ARE. Il précise que le but n'est pas d'arroser les entreprises pour créer des binômes.

M. de Sainte Marie indique que le but n'était pas de permettre à l'ensemble des bénéficiaires de la LIASI de recourir aux mesures du PL 11847.

M^{me} Crastan Evrard explique qu'aujourd'hui un bénéficiaire de la LIASI peut avoir une ARE même s'il n'a jamais été en fin de droit. Elle signale que comme le PL 11847 est rédigé, le département comprend qu'il en est de même pour les APE.

En guise de complément, M. Poggia indique que c'est l'article 33, alinéa 1 qui signale que « les bénéficiaires de prestations d'aide sociale qui sont adressés par l'Hospice général à l'autorité compétente dans le cadre de l'application de l'article 42A, alinéa 2, de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007, pour une allocation de retour en emploi, une allocation de premier emploi ou un emploi de solidarité, ne doivent pas s'inscrire au chômage pour bénéficier immédiatement de ces prestations ».

M^{me} Crastan Evrard explique que l'article 42A de la LIASI actuelle dit que les personnes visées peuvent bénéficier des ARE et des emplois solidarité. Elle indique que le PL 11847 propose une modification de l'article 42A.

M. de Sainte Marie répond qu'il veut uniquement rajouter l'allocation premier emploi pour que les personnes en question puissent en bénéficier. Sa question est de savoir comment limiter cette possibilité. Il indique qu'il réfléchira à cela pour proposer un amendement.

M. Poggia indique que le système en lui-même lui paraît problématique. Il précise que le problème majeur est le coût, mais également le fait de créer un nouvel outil qui va mettre en concurrence les juniors et les seniors.

M. de Sainte Marie indique que les seniors dans les ARE bénéficient d'une année de plus que les juniors. Il signale que l'on peut donc retourner l'argument.

M. Poggia indique que l'on pourrait alors mettre tout le monde à deux ans, sachant que c'est deux ans maximum et qu'il s'agit toujours de moduler en fonction des besoins de l'entreprise. Il indique que le fait d'accorder deux ans à tout le monde ne lui poserait pas de problème.

Deuxième audition de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, et discussion en commission

M. Poggia explique que le PL 11847 part d'un constat réel : les jeunes ont de la difficulté à trouver un premier emploi. L'idée de ce PL est de les favoriser sur le marché du travail. Intellectuellement, il peut suivre la démarche entreprise. En revanche, la proposition faite est déjà prise en charge par les ARE. Les APE vont plus loin que les ARE, mais leurs destinataires sont les mêmes, car les ARE peuvent aussi être octroyées à des personnes qui n'ont pas cotisé.

Pour M. Poggia, il conviendrait de définir ce que l'on entend par « premier emploi ». Qu'en est-il d'une personne qui, après une durée de chômage, entreprend une nouvelle formation ? Le PL prévoit ensuite une

durée de 3 ans, sans limitation de salaire. Le montant de la participation de l'Etat serait de 60% la première année, 40% la deuxième et 20% la troisième (art. 36 al. 5). La moyenne serait donc de 40% par année. En comparaison, la durée des ARE est de 12 mois pour les moins de 50 ans et de 24 mois pour les plus de 50 ans avec une limitation au salaire médian cantonal. Ce PL risque de mettre en opposition deux catégories de demandeurs d'emploi : D'une part, ceux qui sont à la recherche d'un premier emploi et, d'autre part, ceux qui ont eu le malheur de perdre le leur. Il est possible d'insérer les APE dans le budget constant, mais il faudrait toutefois en discuter la durée, car un laps de temps de 3 ans est très long. En principe, le salaire pour un jeune tient précisément compte du fait qu'il sera moins bien payé que plus tard dans sa carrière, lorsque sa formation évoluera.

M. de Sainte Marie estime que le champ des bénéficiaires est limité à un premier emploi et non pas à une réorientation professionnelle.

M. Poggia répond que l'art. 14 LACI est plus large. Une personne qui a commencé une nouvelle formation professionnelle à 30 ans et n'a pas cotisé depuis plus de 2 ans entre dans le cadre de la définition de l'art. 14 al. 1 lit. a LACI. Si le PL veut simplement cibler les personnes qui entrent dans le marché du travail, il faudra le faire plus clairement.

Pour M. de Sainte Marie, la question est politique : veut-on faire du chômage et de l'insertion professionnelle des jeunes une véritable priorité ? Cette population est plus à risque en matière de chômage et connaît des difficultés croissantes.

Un député vert explique qu'il faut distinguer l'apprenti qui est déjà entré dans le monde du travail du jeune universitaire. La durée de trois ans est énorme. En effet, après trois mois, un employé est efficace. Il se demande pourquoi la durée de 3 ans prévue dans le PL est si longue et pourquoi le taux de couverture des coûts par l'Etat si important et, enfin, pourquoi le salaire n'est pas plafonné.

M. de Sainte Marie explique que l'APE concerne plutôt les formations académiques. Il explique qu'il s'est référé aux offres d'emploi qui demandent souvent 3 ans d'expérience professionnelle. Ceci est une conséquence de la libre circulation et du manque de mesures d'accompagnement. Cette situation permet aux entreprises d'engager une personne avec une expérience professionnelle. Il rappelle la présentation de la Cour des comptes selon laquelle on trouve dans les profils des chômeurs en fin de droits des jeunes de mieux en mieux formés. Les stages de 6 mois en 6 mois au sein d'une entreprise amènent une véritable précarité en matière salariale et aucune

stabilité professionnelle. S'agissant du plafonnement, les profils juniors ne représentent pas de très hauts salaires.

Pour un commissaire UDC, on se trouve confronté à un problème de formation. Il faut peut-être former les jeunes dans une autre direction, car, si l'on continue comme cela, on donne aux jeunes l'habitude d'être assistés dès le début. Ce PL part d'un constat, mais les conclusions sont fausses.

Un commissaire MCG revient sur les dispositifs existants, qui ressemblent déjà aux APE.

M. Poggia évoque les ARE qui sont improprement dénommées « allocations de retour à l'emploi » alors qu'elles peuvent être accordées à un jeune qui finit sa formation. L'ARE se limitera au salaire médian et à une durée maximum de 12 mois pour les moins de 50 ans. Si on alloue une aide pendant 3 ans à un jeune, on risque de défavoriser une personne de plus de 50 ans.

Une commissaire EAG indique que ce PL n'est pas la bonne réponse à une préoccupation qu'elle partage. Il pose la question du rôle des entreprises dans l'intégration des jeunes qui sortent de formation. Il faut réfléchir sur la politique et le rôle des entreprises. Certaines jeunes n'ont pas de formation et sont aussi des chômeurs en fin de droits qui devraient pouvoir bénéficier d'une passerelle vers l'emploi. Il serait dommage qu'ils ne soient pas traités comme les autres. Le problème est ailleurs. Le parti de l'alternative a déposé un PL qui soulevait la problématique de la politique de l'emploi et du rôle de l'entreprise. A partir du moment où on considère que ce n'est plus à l'entreprise d'assurer le rôle de formation mais qu'il appartient à l'Etat de le faire, les conséquences sont lourdes. Elle n'est pas sûre que les entreprises souhaitent être assistées. Il faut aborder le problème sous un autre angle.

Un commissaire PLR demande s'il appartient aux entreprises ou à l'Etat d'assumer le fait que les formations universitaires ne correspondent pas forcément aux besoins de l'économie ? Beaucoup d'apprentis sont formés dans le domaine de la construction, car cela correspond à un besoin de l'économie. Ce PL subventionne les personnes qui ne correspondent pas au besoin des entreprises et de l'économie.

M. de Sainte Marie remarque que l'Université de Genève gagne chaque année des classes au classement de Shanghai, qui se fait en fonction de l'employabilité. En tant que député, il est responsable envers la population. La formation suit la transition économique, mais a peut-être un temps de retard. Malgré tout, les entreprises ont bien pu profiter de la libre circulation. Il ne dit pas qu'il faut fermer les frontières, car les formations aujourd'hui sont de plus en plus spécifiques. Ce PL sert à remédier à cette situation et

apporte des réponses. Il entend la critique selon laquelle il s'agirait d'une subvention à l'économie, mais il n'est pas possible de contraindre les entreprises à embaucher de jeunes diplômés. Il faut donc trouver des solutions pour des personnes qui ont certaines difficultés à entrer sur le marché du travail et ce PL a la modestie d'apporter une solution parmi d'autres.

Audition de M^{me} Manuela Cattani et de M. Thomas Graff de la CGAS

Les députées et les députés sont invités à se rapporter à la prise de position écrite de la CGAS, jointe en annexe au présent rapport.

M^{me} Cattani relève que le PL 11847 part d'une bonne intention : celle de se préoccuper du chômage des jeunes. Le point de vue syndical sur la mesure proposée est nuancé. La CGAS n'est pas favorable à la proposition centrale, qui est d'octroyer une APE d'une durée de 3 ans aux jeunes disposants d'un diplôme de fin d'études. Les syndicats soutiennent en revanche la mesure d'ARE d'une durée de deux ans maximum pour les plus de 50 ans et d'un an pour les autres. Leur avis est tout de même nuancé sur les ARE puisqu'ils partaient du principe que cette mesure déploierait un taux de réinsertion durable sur le marché de l'emploi passablement significatif. Pour évaluer la durabilité en emploi après l'ARE, les syndicats ont en effet étudié le rapport de la Cour des comptes sur le dispositif genevois pour les chômeurs en fin de droits. Il en ressort que près de 55% des personnes dont l'ARE se terminait en 2013 se sont réinscrites au chômage dans les 36 mois après la fin de la mesure. Il ressort des statistiques de l'OCE que la mesure des ARE fonctionne moins bien que ce que l'on croyait.

M^{me} Cattani remarque ensuite que 517 chômeurs à Genève bénéficiaient des ARE en septembre 2015 contre 282 en septembre 2016. On constate donc un ralentissement de l'attribution de cette mesure. L'OCE a informé qu'il souhaitait développer l'AIT, une mesure fédérale payée par la Confédération. Une augmentation de l'attribution des AIT était donc attendue. En septembre 2015, 35 chômeurs étaient placés en AIT contre 31 en septembre 2016. L'augmentation de l'octroi des AIT est donc minime comparée à la diminution de l'attribution des ARE.

M^{me} Cattani rappelle que selon la LMC, un chômeur qui retrouve un emploi peut bénéficier d'une ARE. Or, les syndicats reprochent à l'OCE le fait que les chômeurs doivent eux-mêmes démarcher les employeurs en les informant qu'ils peuvent avoir droit à une ARE. Cette mesure devrait faire l'objet d'une promotion plus importante de la part des conseillers en emploi. Pour résumer, la CGAS critique la diminution de l'attribution des ARE (50%

de moins par rapport à l'année passée), d'autant qu'elle n'a pas été suivie d'une augmentation des placements en AIT.

Sur le fond du PL 11847, la CGAS estime qu'il n'y a pas de raison de donner une APE d'une durée de 3 ans aux jeunes qui ont une formation et sont amenés en fin de droits. Ceux-ci doivent avoir droit à ARE. Une durée plus longue des ARE après 50 ans a du sens. Il serait préférable que l'AIT soit adaptée à chaque cas plutôt que la durée soit égale pour tout le monde. Enfin, en limitant le nombre d'attributions des ARE, l'Etat vise à faire des économies plutôt qu'à réinsérer des chômeurs.

Pour répondre à un commissaire socialiste, M^{me} Cattani est d'avis qu'il faut mieux faire connaître les ARE auprès du jeune public.

Un commissaire PLR tire les mêmes conclusions que la CGAS sur le délai de 3 ans. Il ne faut pas faire de distorsion entre les travailleurs plus âgés et les travailleurs jeunes.

M^{me} Cattani indique qu'elle préfère pour l'ARE un montant dégressif plutôt qu'un montant fixe de 50%. Il se justifie en effet que l'aide soit plus élevée au début car l'écart est plus grand, et qu'elle soit ensuite plus faible puisque l'écart diminue. Elle ne voit pas pourquoi le secteur subventionné et les collectivités publiques n'auraient pas le droit aux ARE. Ce qui compte est la réinsertion de la personne. Elle souhaiterait que les entreprises n'aient pas uniquement à se conformer aux usages professionnels de la branche, mais à une CCT ou un CTT, s'il en existe un. Pour un certain nombre de branches, les usages ont été définis. Concernant l'apprentissage, il serait possible de réfléchir à des interventions au niveau cantonal pour mieux soutenir les personnes qui se retrouvent au chômage et qui, pour des raisons diverses, entreprennent ou complètent des formations. Le problème entre l'objectif des lois sur le chômage, qui est la réinsertion de la personne le plus vite possible, et les démarches que la personne peut entreprendre et qui ne sont pas considérées comme conformes à cet objectif, est réel. Il faudrait prévoir une mesure qui permette au chômeur de suivre une formation sur une longue période. Il faudrait que les jeunes adultes ou ceux qui se reconvertissent perçoivent le salaire de la branche, sinon qui veut entreprendre une formation pour recevoir un salaire d'apprenti ? Une mesure fédérale permet de suivre une formation en bénéficiant plus ou moins de l'équivalent des indemnités de chômage.

Un commissaire PLR explique que le problème est que l'entrée en formation duale se fait de plus en plus tard. Si l'Etat aide trop la formation d'apprentis, celui qui a déjà une formation et veut se reconvertir prendra la place du candidat idéal.

Pour répondre à une commissaire EAG au sujet de la pratique de l'OCE, M^{me} Cattani indique qu'elle constate de grandes réticences de la part de l'OCE à apporter aux chômeurs un vrai soutien individuel, y compris celui de démarcher les entreprises. L'OCE affirme que ce n'est pas à lui de faire cela, mais aux chômeurs. Il n'y a pas une véritable promotion de l'ARE, alors que la loi permet à l'OCE de démarcher les entreprises.

Un commissaire MCG se réfère au rapport de la Cour des comptes qui constate qu'« en dépit des risques de rupture de contrat, l'ARE constitue une mesure efficace ». Selon ce rapport, l'ARE s'avère utile pour convaincre des employeurs qui ont une réticence à embaucher une personne restée longtemps au chômage. De plus, la majorité des personnes qui ont bénéficié des ARE ne se réinscrivent pas au chômage dans les 18 mois. Le rapport constate aussi une amélioration de la durabilité. La vision de la CGAS se montre sévère vis-à-vis de l'ARE.

M^{me} Cattani répond que cette mesure existe dans la loi genevoise, car la CGAS l'a demandée en 1990. Cette mesure reste bonne, mais elle a des limites. Certains employeurs l'utilisent et ne se gênent pas de renvoyer la personne 12, 24 ou 36 mois après la fin de la mesure.

Le même commissaire MCG explique que le PL 11847 répond à la demande des étudiants qui sortent de formation. Il souhaite savoir si la CGAS serait favorable à une mesure moins longue.

M^{me} Cattani répond que ces personnes devraient avoir droit à une ARE d'une durée normale, soit d'un an au maximum. L'idée reste que l'ARE est une mesure particulière qui s'adresse uniquement aux personnes âgées. Or, il faut aussi aider les jeunes en début de parcours.

Un commissaire PLR relève qu'il ressort clairement des débats que cette mesure des APE est destinée exclusivement à des étudiants sortant de l'Université. Il est ravi que M^{me} Cattani ait une vision plus large de cette mesure plutôt qu'une vision élitiste. Il trouve la durée de 3 ans incongrue suite à l'explication du recteur de l'Université en commission des finances, qui a déclaré qu'il se battait pour que les formations conduisent à des emplois au plus tard 6 mois après la fin des études. Il y a peut-être un problème de communication. Il demande si la CGAS parle avec les personnes de l'Université pour leur expliquer la réalité des entreprises.

M^{me} Cattani répond avoir des contacts avec l'actuel recteur. La CGAS a la même position que le député PLR sur ce PL, mais ce n'est pour les mêmes raisons. Ce PL s'adresse aux jeunes qui ont terminé une formation ou un apprentissage et n'est donc pas si élitiste. En revanche, la CGAS reste sur une vision générale et souhaite ne pas se focaliser sur une catégorie de personnes

à travers une allocation de 3 ans. Si l'Université veut inviter la CGAS pour discuter de son regard sur le marché du travail, elle est à disposition.

Pour répondre à l'intervention d'un commissaire socialiste, M^{me} Cattani estime que la question de l'emploi des jeunes ne peut pas être discutée sans mettre un frein au travail temporaire dans l'entreprise. La CGAS est ouverte à ce que Genève fasse plus d'efforts afin que les personnes continuent à se former. Elle est également ouverte à ce que les jeunes bénéficient aussi des ARE et que la pression soit mise sur l'OCE pour qu'il utilise plus cet instrument. Elle souhaite aussi que les députés soient attentifs au contrôle des entreprises et les conditions de travail soient contrôlées pour l'ensemble du personnel. Il faudrait que l'entreprise à laquelle est accordée l'ARE respecte la CCT, le CTT et à défaut les usages.

Un commissaire vert demande ce que les syndicats pensent des AFP.

M^{me} Cattani répond que l'AFP permet à des personnes qui sont particulièrement en difficulté d'obtenir un titre. Il est toutefois préférable d'avoir le CFC, qui est le titre complet. Il est également plus facile de changer de métier dans la même branche lorsqu'on a reçu une formation théorique complète. Par ailleurs, favoriser le passage de l'AFP au CFC n'est pas simple, car généralement les personnes qui vont en AFP n'ont pas le niveau pour faire un CFC.

Audition de MM. Marc-Antoine Fournier et Pierre-Alain Greub de l'Association d'aide aux chômeurs (ADC)

M. Greub explique que l'ADC est favorable au PL 11847, comme à toutes les mesures qui permettent de promouvoir l'emploi. L'existence d'un budget pour ladite mesure est une priorité absolue. L'ADC est favorable à la durée de 3 ans de la mesure proposée, même si la population des jeunes demandeurs d'emploi n'est pas plus fragile que celle des âgés. On peut se demander pourquoi les jeunes bénéficieraient de 3 ans et les seniors de 2 ans.

Pour M. Fournier le danger avec 3 mois de délai et 90 jours d'indemnités est le risque d'une déqualification, par exemple pour un ingénieur ou un architecte qui n'a pas de travail après un an. Il faut éviter que l'engagement de jeunes ait pour conséquence le départ d'un senior. Dans la part du budget, il faut des fonds supplémentaires et ne pas utiliser le montant actuel des ARE en le mettant pour les APE.

M. Greub ajoute qu'il faudrait appliquer cette mesure avec un maximum de souplesse. Une personne en fin de formation doit subir un délai d'attente spécial de 120 jours et ne peut recevoir que 90 jours d'indemnités fédérales

avant d'être éligible à l'APE, ce qui fait beaucoup. Il faudrait une interaction entre la loi fédérale et la loi cantonale.

Pour répondre à une commissaire MCG, M. Fournier précise que l'ADC compte 130 cotisants. Parfois, l'ADC reçoit entre 4 à 10 personnes par jour.

M. Fournier explique qu'il faut éviter le problème rencontré avec l'ARE. En effet, une fois que l'Etat arrête de payer, la personne est licenciée. Il faut un suivi de la part de l'OCE pour savoir ce que deviennent les jeunes qui ont bénéficié de l'APE. Il y a de bonnes chances pour que ces personnes qui sont qualifiées puissent rester dans l'entreprise. Par contre, il ne faudrait pas que la conséquence de cet engagement soit le licenciement de seniors. A ce moment, ce serait contre-productif et éthiquement indéfendable. L'objectif est de diminuer le nombre de chômeurs de façon durable.

Un commissaire socialiste explique que le PL 11847 se réfère aux offres d'emploi pour les profils juniors, car elles demandent toutes 3 à 5 ans d'expérience professionnelle. La concurrence sur le marché du travail fait qu'il est difficile de rentrer directement d'une formation dans le monde professionnel. Les stages non rémunérés augmentent. Ils apparaissent souvent comme sauvages, car ils sont entrepris dans un cursus qui n'est pas celui de l'insertion professionnelle. Il demande si l'ADC a rencontré des jeunes qui n'arrivent pas à s'insérer sur le marché du travail.

M. Greub indique qu'il arrive parfois que des personnes accumulent les stages et les contrats à durée déterminée. L'argument de l'expérience est un alibi puisque les chômeurs âgés sont expérimentés et ne semblent pas intéresser beaucoup les entreprises. Il y a un problème de volume de travail que l'entreprise n'est plus aussi apte à fournir d'une façon pérenne.

Pour M. Fournier, il faudrait aussi que les associations patronales motivent leurs membres à faire preuve de responsabilité citoyenne en aidant les jeunes qui sortent de l'Université et qui recherchent un emploi. Le problème est sérieux. Le danger est que les jeunes deviennent des cas sociaux dont la société devra assumer les coûts. A un moment donné, le SECO avait financé à hauteur d'un million de francs un programme pour aider les jeunes à avoir un premier emploi. Est-ce que les associations patronales à Genève ne pourraient pas faire un geste ? 90% des offres d'emploi demandent au minimum 3 ou 5 ans d'expérience. Pourquoi ne pas donner aussi la possibilité de recevoir une APE au sein des entités publiques ?

Pour une commissaire EAG, si l'on considère que les personnes qui sortent de formation ne sont pas aptes à pratiquer le métier, il faut se poser des questions.

M. Fournier répond que le problème est que l'on se trouve dans une situation de concurrence. L'employeur recherche la personne qui est la plus rentable le plus rapidement possible.

Deuxième audition de M. Romain de Sainte Marie, premier signataire

La commission de l'économie a souhaité entendre à nouveau M. Romain de Sainte Marie, premier signataire du PL 11847, au début de la nouvelle législature.

M. de Sainte Marie reprend dans les grandes lignes les explications fournies lors de sa première audition. A cet égard, les députées et les députés sont invités à se référer au chapitre ci-dessus.

M. de Sainte Marie se réfère également au PL 12245 du Conseil d'Etat, traité en parallèle. Il précise que le PL 11847 est plus généreux et plus ambitieux que celui du Conseil d'Etat puisqu'il s'agit de développer une mesure qui serve vraiment à quelque chose. Le PL du Conseil d'Etat est seulement un complément à l'AIT. Il considère que ce n'est pas le fait de rajouter 6 mois de plus à une AIT qui va vraiment changer quelque chose pour l'insertion professionnelle durable de la personne concernée.

Pour répondre à un commissaire MCG au sujet de l'efficacité de la mesure, M. de Sainte Marie propose éventuellement d'introduire une phase test dans le PL afin de déterminer si la mesure pourrait être efficace ou pas.

Pour répondre à un député PLR, M. de Sainte Marie expose que le mécanisme est celui d'aider à faire en sorte que les jeunes puissent acquérir une véritable première expérience professionnelle d'une durée 3 ans. Il explique qu'il s'agit de casser cette dynamique où les employeurs cherchent 3-5 ans d'expérience professionnelle minimum. Il s'agit vraiment d'avoir une stabilité dans l'insertion professionnelle des jeunes.

A propos du coût du PL, il répond que ce n'est pas vraiment chiffrable, car on ne sait pas très bien combien d'APE on pourra avoir. Il indique pour le surplus qu'il s'agit d'un public très spécifique d'environ 800-1 000 personnes inscrites au chômage entre 18 et 25 ans.

Concernant l'hypothèse d'un éventuel amendement au PL 12245 du Conseil d'Etat qui va dans le même sens que le PL 11847, M. de Sainte Marie estime que le projet du Conseil d'Etat est trop édulcoré et qu'il risque de rater sa cible. On est dans une « mesurette » qui sert à faire joli, mais qui n'est pas assez efficace. Il souligne le fait que la durée de l'allocation a une réelle importance.

La discussion porte ensuite sur la promotion de l'apprentissage. Un commissaire PLR estime que le DIP pousse trop les jeunes à faire des études supérieures et qu'il y a peut-être une corrélation entre ce phénomène et le chômage des jeunes. Il remarque que Genève n'a pas une économie moins tertiaisée que l'économie zurichoise, mais qu'il y a quand même, à Genève, moins de jeunes qui sont encouragés à faire un apprentissage et plus de jeunes qui font des études pour lesquelles ils ne sont pas forcément faits. Si on se compare à la Suisse allemande, on peut voir que le vrai problème de ce canton c'est qu'on a quasiment 20% de moins en matière d'apprentissage. Il demande donc s'il ne faudrait pas mieux valoriser l'apprentissage au sein du DIP, notamment en encourageant le DIP à recommander l'apprentissage, quelles que soient les notes des jeunes à la sortie du cycle.

M. de Sainte Marie répond que le DIP a peut-être une responsabilité, mais il y a aussi une responsabilité au niveau des employeurs et des entreprises. Il s'agit en effet vraiment d'une responsabilité partagée.

Suite à l'intervention d'un commissaire PLR, M. de Sainte Marie explique le but du PL n'est absolument pas celui de créer des emplois. Le but de ce PL est de lutter contre une précarité qui touche les jeunes. Il s'agit d'encourager les entreprises à embaucher des jeunes pour des durées de 3 ans au lieu de prendre des stagiaires. Il explique que cette mesure permettra d'enrayer la problématique de précarité des jeunes. Il rappelle par ailleurs que le rôle du Grand Conseil est celui de tout faire pour que les entreprises créent des emplois à Genève, mais il s'agit aussi de faire en sorte que les emplois créés apportent une certaine stabilité aux habitants de notre canton.

Le même député PLR souligne que si le PL ne crée pas d'emplois alors inévitablement on va prendre ces emplois pour les jeunes et les enlever à d'autres personnes.

Un commissaire PDC est d'avis qu'il n'est pas certain que 3 années soient nécessaires pour ce type d'incitation, cela paraît même un peu long. Il rappelle quand même qu'il faut prendre en considération la concurrence sur le marché de l'emploi. Il considère que ce délai de 3 ans est un peu lourd et qu'il s'agit d'une concurrence directe par rapport à d'autres populations.

Un commissaire PLR relève que l'adéquation entre les besoins de l'économie est la formation est mauvaise. Il considère en outre que ce PL ne fait que repousser le problème après les études qui ne sont pas en adéquation avec les besoins de l'économie. Il pense par ailleurs que ce n'est pas au contribuable ou à l'Etat de financer des ponts parce que les gens sortent de formations qui ne sont pas en adéquation avec l'économie. Ce n'est pas à l'Etat de payer trois ans une formation professionnelle que la personne

pourrait obtenir dans une école ou une haute école. On dit que ce sont les entreprises qui doivent faire un effort, mais c'est avant tout le DIP qui doit foncièrement repenser son fonctionnement. Il demande à M. de Sainte Marie s'il ne serait pas prêt à faire une remise en cause de l'orientation professionnelle à tous les niveaux de l'école puisqu'au final on aboutit à des diplômes qui ne sont pas conformes aux besoins du marché.

M. de Sainte Marie répond, de façon globale, que l'adéquation entre la formation et le marché du travail le préoccupe également. Il considère en effet qu'il n'est pas normal dans un canton de ne pas avoir d'éléments statistiques pour déterminer l'adéquation entre la formation et le chômage. Toutefois, le fait d'amener une réponse en disant que c'est la faute du DIP est un peu simple surtout que la réalité est plus complexe. La DIP peut avoir une responsabilité, mais ensuite il faut aussi un peu plus étudier comment fonctionne notre marché du travail, le tissu économique genevois et voir comment on peut agir. Il faut qu'on puisse manœuvrer en étant pleinement éclairé. Mais aujourd'hui ce n'est pas le cas parce qu'on n'a pas d'éléments chiffrés. Il indique pour finir qu'il a de la peine à comprendre comment le Conseil d'Etat fait pour avancer dans les différents domaines qui touchent le chômage, l'emploi et l'économie sans ces éléments statistiques.

Pour une commissaire EAG, le vrai problème de l'aide sociale ce ne sont pas les jeunes sortant de formation qui peinent à trouver un emploi, mais ce sont les jeunes qui n'ont pas de formation. Si on regarde les chiffres de 2018, on peut voir que pour les 18-25 ans, 70% n'ont aucune formation, 20% ont une formation professionnelle, 3% ont une formation tertiaire et 7% sont au bénéfice d'autres formations de type Ifage et écoles privées.

Elle remarque qu'elle trouve particulièrement alarmant qu'il faille payer les entreprises pour qu'elles engagent des jeunes. Elle déclare par ailleurs qu'elle est assez d'accord avec ceux qui pensent que si les entreprises ne trouvent pas leur compte dans le profil des jeunes qui débarquent sur le marché de l'emploi c'est qu'il y a un problème dans la préparation de ces jeunes à l'arrivée sur le marché de l'emploi ou qu'il y a une montée des exigences des employeurs qui ne reposent pas sur une inadéquation de la formation des jeunes travailleurs, mais plutôt sur une volonté de faire monter les enchères.

Elle termine en déclarant que le PL lui paraît préjudiciable. Elle considère en effet qu'elle ne voit pas pourquoi il faudrait payer les employeurs pour qu'ils engagent des travailleurs en plus de la plus-value qui est produite par les employés. Elle remarque pour finir que dans ce PL il n'y a pas de barrières pour éviter qu'au terme des 3 ans l'employeur se débarrasse du jeune. Elle demande pourquoi il n'y a pas de réserve de ce type-là dans le PL.

M. de Sainte Marie répond que c'est volontaire, car le but ici est de permettre d'acquérir 3 ans d'expérience professionnelle et de pouvoir retourner sur le marché du travail. Il explique que l'idée n'est pas forcément de rester dans la même entreprise après 3 ans.

Pour répondre à un commissaire UDC, M. de Sainte Marie est d'avis qu'il faut absolument pousser au maximum vers la formation professionnelle en entreprise, car elle amène de l'expérience professionnelle. Il explique ensuite qu'il y a une vraie différence entre l'apprentissage et les stages puisque l'apprentissage permet d'être dans un cadre structuré alors que la question du stage n'a rien de structuré et amène une totale précarité.

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

La CGAS a été auditionnée à une seconde reprise en lien avec les PL 11847 et 12245.

A cette occasion, la CGAS distribue une prise de position (voir annexe) qui recommande de refuser les deux PL sur les allocations de premier emploi.

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

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

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

peut-être aussi que certains ont des attentes trop importantes ou disproportionnées. Les causes du chômage des jeunes sont donc multiples et il faudrait se pencher davantage sur les raisons pour lesquelles certains jeunes sont durablement au chômage.

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

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

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

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

puisqu'elle doit être complétée par une autre mesure. Quoi qu'il en soit, ce PL est beaucoup plus ciblé.

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

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

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

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

Pour répondre au même commissaire socialiste, M^{me} Ruegsegger répond que les offres d'emplois demandent souvent des années d'expérience, mais qu'au final les employeurs embauchent parfois aussi des jeunes, donc c'est un faux problème. De nouveau, elle dit qu'il y a une responsabilité du marché du travail et que les entreprises jouent le jeu et engagent quand même des jeunes. Elle rappelle par ailleurs qu'on va arriver à une pénurie de

main-d'œuvre d'ici 2030 et que les jeunes auront donc tout à fait leur place dans ce système. Elle précise qu'il y a aussi d'autres aspects qui expliquent la difficulté des jeunes à entrer sur le marché du travail. Il n'y a en effet pas seulement l'inexpérience professionnelle, mais aussi parfois une inadaptation entre ce que recherche un employeur et ce que souhaitent les jeunes. Elle propose plutôt de travailler cela. Ce n'est pas forcément une allocation qui va permettre de réduire cette fracture.

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

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

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

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

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

M. Ferro Luzzi mentionne d'autres auteurs qui estiment qu'il faut faire attention parce que lorsqu'une population spécifique est ciblée, elle peut être

considérée comme ayant de faibles compétences. Cela peut avoir pour effet que ces personnes soient moins employables. Il s'agit de l'effet de stigmatisation sur le marché de travail, qui peut avoir un effet négatif sur ces personnes.

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

M. Ferro Luzzi souligne qu'il existe une quantité énorme de dispositifs qui ressemblent aux mesures de ces projets de loi. En effet, de nombreux pays ont fait des expériences, depuis une trentaine d'années, tout en faisant des évaluations. Ces dernières ont, certes, toujours été positives, mais modestes. Il dirait que le subside à l'emploi n'est pas la mesure qui rassemble le plus grand consensus.

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

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

M. Ferro Luzzi revient sur un exemple mentionné par un commissaire PLR, s'agissant du travailleur de 50 ans, qui aurait perdu son travail et qui serait laissé pour compte. Il indique qu'un homme de 50 ans, cadre dans une assurance, retrouve un emploi dans les trois mois. M. Ferro Luzzi demande s'il faut se concentrer sur cette catégorie de personne, en sachant qu'elle va de toute façon retrouver un emploi. Il considère que si tel est le cas, les deniers publics seraient gaspillés. Il estime que le Grand Conseil a meilleur

temps de prioriser ses travaux sur les personnes les plus difficiles à placer sur le marché du travail, d'autant plus que ces personnes sont celles qui coûtent le plus cher à long terme.

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

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

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

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

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

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

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

formation. Les parcours sont beaucoup plus sinueux à Genève que dans le canton de Lucerne par exemple.

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

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

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

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

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

Une commissaire EAG estime que ce débat pose la problématique de l'adéquation de la formation. Elle relève que M. Poggia parlait de l'acquisition d'expérience. Elle indique qu'à une certaine époque, il était normal que l'adaptation au poste de travail se fasse par le biais de

l'employeur. Elle précise qu'il s'agissait d'une forme de responsabilité sociale de l'employeur, qui finançait cette période, sachant que le salaire à l'engagement est plus faible que celui d'un travailleur expérimenté. Elle considère que l'introduction d'une telle mesure, dans laquelle l'Etat contribue au salaire, biaise les rapports entre le coût du travail et la manière dont il est rétribué. Selon elle, il s'agit d'une question particulièrement alarmante. Pour conclure, elle demande quelles sont les attentes des employeurs vis-à-vis de l'adéquation de la formation.

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

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

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

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

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

Pour répondre à un commissaire socialiste, premier signataire du PL 11847, M. Miserez expose qu'au mois de juillet 2019, le chômage des

jeunes était de 3,8% à Genève. Il faut savoir qu'en Suisse le chômage des jeunes correspond à la moyenne du canton, sauf à Genève où, selon les chiffres de l'OCE, on est à 2,9%. A Genève, on se situe donc à presque un point en dessous de la moyenne du canton, ce qui est une bonne chose.

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

En ce qui concerne la concurrence, il explique que l'objectif du canton est vraiment de renforcer l'apprentissage à Genève et de faire en sorte que les entreprises engagent des jeunes en formation duale. Il explique qu'il a un peu peur que le PL 11847 fasse concurrence à l'apprentissage et qu'on se tire une balle dans le pied par rapport à l'objectif de former les jeunes, notamment dans la filière professionnelle.

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

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

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

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

tout le monde, mais qu'en même temps on n'aide personne. Il rappelle que l'employeur, s'il a envie d'embaucher quelqu'un, n'a pas besoin de se faire subventionner et n'a pas besoin de recevoir d'aides de l'Etat.

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

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

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

Suite à l'intervention d'un commissaire PDC, M. Miserez explique que tous les chiffres montrent que le fait d'obtenir un titre est le meilleur moyen pour être en activité. Pour celui qui n'a pas de titre, le risque de précarisation

est beaucoup plus important. Il s'agit donc de former et de former le plus rapidement possible. A Genève, la voie royale est la filière dite générale. On entre en apprentissage beaucoup plus tardivement que dans les autres cantons. L'idée serait donc de renforcer le secteur de l'apprentissage de manière à capter le jeune beaucoup plus rapidement afin qu'il obtienne le titre le plus tôt possible. A Genève, nous avons une proportion de jeunes qui vont dans la filière générale qui est beaucoup trop importante. A l'issue du cycle d'orientation, 4% des jeunes vont dans la formation duale et 15% dans la formation plein-temps. Donc sur 100 jeunes, il y a que 20% qui vont dans la filière professionnelle à l'issue du cycle alors que dans le canton de Berne il y a entre 50 et 60% de jeunes qui vont directement dans la filière professionnelle à l'issue du cycle. Il y a donc un enjeu d'orientation et un enjeu économique qui est important à ce niveau-là. C'est aux partenaires économiques et sociaux ainsi qu'à l'Etat de mettre en avant des filières de formation, de les promouvoir, de les développer et de travailler avec les HES afin de définir des perspectives. Il faut dynamiser et développer le secteur professionnel à Genève. La marge de progression est importante.

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

l'Etat est passé à 4% d'apprentis. Les entreprises subventionnées, comme les SIG et les HUG par exemple, ont augmenté massivement leurs places d'apprentissage puisqu'ils sont passés de 150 à 200 apprentis. Ce travail de terrain permet ainsi d'augmenter les places. Il explique que l'objectif est d'augmenter de 100 places, les places d'apprentissage par année à Genève.

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

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

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

Discussion en commission et vote d'entrée en matière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vote d'entrée en matière

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 11847 :

Oui : 2 (2 S)

Non : 12 (1 EAG, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : –

L'entrée en matière du PL 11847 est refusée.

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission vous invite à refuser l'entrée en matière du PL 11847.

Projet de loi (11847-A)

modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (*Introduction d'une allocation de premier emploi pour les jeunes*)

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 :

Chapitre IV Allocation de retour en emploi et allocation de premier emploi (nouvelle teneur de la note)

Art. 30, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 4 et 5 (nouveaux, les al. 4 et 5 anciens devenant les al. 6 et 7)

¹ Les chômeurs et chômeuses 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.

⁴ Les chômeurs et chômeuses ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales allouées en vertu de l'article 14, alinéa 1, lettre a de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), du 25 juin 1982, relative à la libération de la période de cotisation pour les personnes en fin de formation peuvent bénéficier d'une allocation de premier emploi s'ils trouvent un travail salarié auprès d'une entreprise active en Suisse.

⁵ L'autorité compétente peut également proposer une allocation de retour en emploi ou une allocation de premier emploi de sa propre initiative.

Art. 31, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Peuvent bénéficier d'une allocation de retour en emploi ou d'une allocation de premier emploi, les chômeurs et chômeuses domiciliés dans le canton de Genève au moment de l'ouverture du droit.

Art. 32, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'octroi d'une allocation de retour en emploi ou d'une allocation de premier emploi est subordonné à la production, avant la prise d'emploi, d'un contrat de travail à durée indéterminée.

Art. 33, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le chômeur doit s'inscrire auprès de l'autorité compétente au plus tard dans le mois qui suit la fin de son droit aux indemnités fédérales de chômage ; les cas de rigueur demeurent réservés. Les bénéficiaires de prestations d'aide sociale qui sont adressés par l'Hospice général à l'autorité compétente dans le cadre de l'application de l'article 42A, alinéa 2, de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007, pour une allocation de retour en emploi, une allocation de premier emploi ou un emploi de solidarité, ne doivent pas s'inscrire au chômage pour bénéficier immédiatement de ces prestations.

Art. 34 Lieu d'exécution de l'allocation de retour en emploi (nouvelle teneur de la note)**Art. 34A Lieu d'exécution de l'allocation de premier emploi (nouveau)**

¹ La mesure se déroule au sein d'une entreprise privée, laquelle doit offrir des conditions d'engagement conformes aux usages professionnels de la branche.

² L'article 34, alinéa 4 est applicable par analogie.

Art. 35 Durée de l'allocation de retour en emploi (nouvelle teneur de la note)**Art. 35A Durée de l'allocation de premier emploi (nouveau)**

¹ L'allocation de premier emploi est versée pendant une durée de 3 ans.

² Sont réservés les cas d'interruptions de mesures sans faute de l'intéressé. Le Conseil d'Etat fixe les règles applicables.

Art. 36, al. 1 et 4 (nouvelle teneur) et al. 5 (nouveau)

¹ L'autorité compétente verse l'allocation de retour en emploi et l'allocation de premier emploi sous forme d'une participation au salaire.

⁴ Le Conseil d'Etat détermine le montant de la participation au salaire en cas d'allocation de retour en emploi. Il correspond en moyenne à 50% du salaire brut et est versé de manière dégressive pendant 12 mois maximum, respectivement 24 mois maximum.

⁵ Le montant de la participation au salaire en cas d'allocation de premier emploi est de 60% la première année, 40% la deuxième année, 20% la troisième année.

Art. 38 (nouvelle teneur)

La charge financière de l'allocation de retour en emploi et de l'allocation de premier emploi est assumée par l'Etat.

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (J 4 04), du 22 mars 2007, est modifiée comme suit :

Art. 42A, al. 2 (nouvelle teneur)

² A cette fin, elle peut bénéficier des mesures d'insertion professionnelle mises en place par l'Etat dans le cadre des dispositifs prévus par la présente loi ainsi que de l'allocation de retour en emploi, l'allocation de premier emploi et des emplois de solidarité sur le marché complémentaire prévus par la loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983.

Art. 42E, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Dans le cadre de l'application de l'article 42A, alinéa 2, l'Hospice général est autorisé à transmettre à l'autorité compétente en matière de mesures cantonales de chômage, si aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les informations nécessaires servant à l'octroi d'une allocation de retour en emploi, d'une allocation de premier emploi ou d'un placement en emploi de solidarité.

Art. 3 Entrée en vigueur

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



Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 - iban CH69 0900 0000 8541 2318 9

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

Genève, le 5 novembre 2016

Pour une responsabilisation des entreprises !

Prise de position de la CGAS concernant le PL 11847 modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (*Allocation de retour en emploi et allocation de premier emploi*)

Le 1^{er} mars 2016, les député-e-s Romain de Sainte Marie, Jean-Charles Rielle, Roger Deneys, Isabelle Brunier, Salima Moyard, Christian Frey, Thomas Wenger, Nicole Valiquer Grecucio, Cyril Mizrahi et Lydia Schneider Hausser ont déposé un projet de loi modifiant la Loi en matière de chômage (LMC) du canton de Genève pour créer une "Allocation de premier emploi" (APE) au sein du dispositif déjà existant des Allocations de retour en emploi (ARE).

La CGAS soutient en principe les ARE même si elle déplore qu'elle aide parfois plus les employeurs que les chômeur-se-s en fin de droit, soutien qui trouve son fondement dans le fait que cette mesure présente un taux de réinsertion – plus ou moins – durable sur le marché du travail à environ 60% des bénéficiaires de cette mesure.¹ Toutefois, selon un récent relevé statistique de l'Office cantonal de l'emploi, le taux des personnes toujours en emploi plus de 18 mois après la fin de l'ARE baisse de façon sensible. Ainsi, près de 55 % des personnes dont l'ARE se terminait en 2013 se sont inscrites au chômage dans les 36 mois après la fin de la mesure, le taux de maintien en activité chute donc à 45 % trois ans après la fin de la mesure – c'est évidemment insuffisant au vu du coût de la mesure.

De même, la CGAS est insatisfaite de la manière dont est menée la politique cantonale en matière de chômage. Depuis un certain temps, toutes les modifications proposées ou réalisées dans ce domaine ne visent qu'un seul but : faire des économies. Or, toute politique sérieuse en matière de chômage devrait avoir comme unique but la réinsertion durable des chômeur-se-s dans le marché

¹ 2239 personnes ayant bénéficié d'une ARE de 12 ou 24 mois sur les 3722 mesures au total accordées entre le 6 avril 1998 et le 15 février 2013 ne s'étaient pas réinscrites au chômage dans les 18 mois après la fin de la mesure, Wolf. T, Kempeneers P. (2013), *Evaluation de la durabilité et de l'efficacité des Allocations de retour en emploi*, Genève : Observatoire Universitaire de l'Emploi, in Cour des Comptes de la République et Canton de Genève, *Evaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits*, Rapport no. 87, avril 2015.

de l'emploi – par exemple par un programme de créations d'emploi.² Dans ce contexte, toute amélioration de la politique du canton en la matière est la bienvenue.

Cependant, la nouvelle APE proposé par les député-e-s susmentionné-e-s va dans le mauvais sens, notamment en ce qui concerne la durée proposée de 3 ans fixes. Ceci équivaut à un subventionnement des employeurs engageant des personnes bien formées et jeunes – ce qui se fera au détriment des chômeur-se-s âgé-e-s qui constituent la population la plus fragilisée face à l'emploi comme le montre clairement le rapport no. 87 de la Cour des Comptes sur *l'Evaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit* de 2015.

La CGAS est d'avis qu'il est de la responsabilité sociale des entreprises d'engager des jeunes sortant de formation – qui représentent le futur économique et social de notre canton – comme toute autre personne, quelque soit son âge. Un petit coup de pouce pour permettre une adaptation de la personne aux processus de travail ou aux qualifications particulières exigés dans le cadre d'une entreprise donnée doit être possible mais pendant une durée limitée.

Toutefois, un raccourcissement de la durée de l'ARE tel que proposé par le Conseil d'Etat dans le PL 11804 est à notre contreproductif par rapport au but visé par le dispositif.³

Ainsi, plutôt que de prolonger la durée d'une mesure qui a fait ses preuves mais connaît ses limites, nous préconisons d'augmenter les contrôles auprès des entreprises bénéficiant des ARE. En effet, vu le coût élevé de la mesure pour l'Etat, il conviendrait de renforcer le dispositif existant pour garantir que les personnes engagées avec l'aide d'une ARE soient effectivement réinsérées de façon durable dans le marché de l'emploi.

Afin de vérifier cette durabilité, il conviendrait aussi de renforcer le dispositif de relevés statistiques permettant de chiffrer plus précisément la durée de la réinsertion et de systématiser la vérification si une personne s'inscrivant au chômage a préalablement bénéficié d'une ARE.

Concernant les jeunes arrivé-e-s en fin de droit des indemnités fédérales de chômage après s'être inscrit suite à une formation, il conviendrait avant tout de leur faire connaître la mesure de l'ARE pour qu'elles-ils puissent le cas échéant la proposer à un employeur hésitant à les engager.

Revendications de la CGAS

Par rapport aux critiques formulées ci-dessus, la CGAS revendique que :

- 1) un meilleur contrôle des entreprises bénéficiaires d'ARE soit prévu par la loi, effectué par les organes paritaires pour autant qu'ils existent, ou alors par l'Office cantonal de l'inspection et des relations de travail (OCIRT) ou par l'Inspection paritaire des entreprises (IPE) ;
- 2) le budget dévolu au soutien des personnes en fin de droits de chômage soit considérablement augmenté afin de pouvoir augmenter le taux jusqu'à présent très faible de personnes en fin de droit ayant accès à l'ARE pour démontrer que le canton a pris la mesure du chômage structurel de longue durée à Genève et soutenir plus fortement les personnes touchées ;

² cf. Prise de position de la CGAS au sujet du PL 11804 du 6 juin 2016 pour un développement plus détaillé de nos critiques de la politique actuelle du Conseil d'Etat en matière de chômage.

³ cf. id.

- 3) les statistiques concernant le nombre de personnes qui se réinscrivent réinscription au chômage après avoir bénéficié d'une ARE soient améliorées dans le sens d'une période d'observation plus longue entre la fin de la mesure et la réinscription au chômage et d'un relevé de critères qualitatifs permettant de tirer des conclusions quant aux raisons de cette réinscription ;
- 4) une meilleure "publicité" pour l'ARE auprès des jeunes arrivant en fin de droits après s'être inscrit-e-s au chômage à la fin de leur formation.

En vous remerciant d'avance de la considération que vous porterez à ces quelques lignes, nous restons à votre entière disposition pour d'éventuels compléments d'information et vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs les député-e-s, nos salutations les meilleures.



Thomas GRAFF, secrétaire syndical SIT

Manuela CATTANI, président CGAS

ANNEXE 2



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Office cantonal de l'emploi

Suivi longitudinal des indicateurs du marché de l'emploi

Septembre 2016

	sept.16	août.16	juil.16	juin.16	mai.16	avr.16	mars.16	févr.16	janv.16	déc.15	nov.15	oct.15	sept.15
A. Situation du chômage													
Demandeurs d'emploi (DE)	16'491	16'317	16'237	16'355	16'582	16'678	16'905	16'906	16'864	16'693	16'579	16'223	16'152
Chômeurs	12'961	12'830	12'637	12'482	12'738	12'886	13'284	13'449	13'644	13'448	13'217	13'078	13'103
Taux de chômage	5.5%	5.5%	5.4%	5.3%	5.4%	5.5%	5.7%	5.7%	5.8%	5.7%	5.6%	5.6%	5.6%
Taux de chômage suisse	3.2%	3.2%	3.1%	3.1%	3.2%	3.3%	3.5%	3.6%	3.6%	3.5%	3.3%	3.1%	3.1%
Inscriptions de DE	2'087	1'770	1'517	1'593	1'551	1'611	1'707	1'703	1'958	1'425	1'716	1'890	1'981
Annulations de dossiers de DE	1'915	1'687	1'632	1'817	1'647	1'840	1'708	1'670	1'785	1'304	1'369	1'822	1'741
dont sorties annoncées vers emploi	1'048	839	790	935	854	945	859	888	964	624	707	978	990
B. Incitations à l'emploi													
Mesures cantonales													
Total des placements en cours de mois	20	14	24	20	20	29	32	38	29	18	53	47	48
dont placements en ARE	20	14	24	20	19	29	30	37	29	18	48	46	47
Total des personnes en mesures cantonales	285	370	364	390	443	480	517	503	508	541	534	527	519
en ARE	282	317	361	384	436	473	512	498	502	532	530	524	517
en PCEF	3	3	3	6	7	7	5	5	6	9	4	3	2
Personnes au RMCAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personnes en emplois de solidarité	622	620	613	620	621	625	638	639	644	635	636	647	656
Offres d'emploi auprès de l'OCE													
Effectif à la fin du mois	559	619	459	538	555	485	524	460	503	441	462	381	499
Nouvelles offres au cours du mois	625	598	659	752	592	664	637	635	680	473	556	449	582
Mesures fédérales													
Total des placements en STARE en cours de mois	309	362	219	317	359	356	277	348	342	186	363	270	346
dont placements en AIT	31	38	20	54	30	41	42	35	52	25	33	35	35
dont placements en PET (inclut les ETFI)	141	110	98	125	159	159	116	152	148	69	163	108	146
dont placements en Stages	86	66	67	90	111	114	82	118	102	57	104	84	96
dont placement en AFO	4	47	5	0	0	1	1	0	0	1	0	0	7
dont placements autres (EE, SEMO)	47	101	29	48	59	41	36	43	40	34	63	43	62
Total des personnes STARE	1'144	1'186	1'159	1'292	1'313	1'290	1'227	1'239	1'134	1'153	1'227	1'137	1'130
dont AIT	203	213	216	241	211	206	203	196	180	164	157	141	121
dont PET (inclut les ETFI)	491	486	515	549	565	553	510	510	482	509	554	523	540
dont Stages	212	201	230	252	277	269	258	276	225	221	251	228	219
dont AFO	56	99	62	61	61	61	60	59	59	59	58	58	59
dont autres (EE, SEMO)	182	187	136	189	199	201	196	198	188	200	207	187	191

Sources: SEC, OCE, CFC

Produit le 06-10-2016

C. Situation du marché de l'emploi	sept.16	août.16	juil.16	juin.16	mai.16	avr.16	mars.16	févr.16	janv.16	déc.15	nov.15	oct.15	sept.15
Faillites													
Entreprises	6	5	5	8	9	6	5	6	8	5	4	7	9
Travailleurs	12	18	7	50	22	22	28	15	59	57	27	67	118
Licenciements collectifs annoncés à l'OCE <i>(selon la date de licenciement effectif)</i>													
Entreprises	3	2	4	10	7	8	7	8	10	4	11	16	16
Personnes licenciées	21	15	30	196	89	99	126	379	131	49	191	209	286
dont résidant dans le canton	10	9	14	64	46	45	36	36	57	7	102	70	193
cng/res revues périodiquement													
Réductions d'horaire de travail (RHT)													
Entreprises autorisées	62	55	64	69	70	70	61	50	45	48	56	44	49
Travailleurs autorisés	933	680	657	807	802	837	674	598	475	541	702	416	601
Travailleurs en RHT	-	324	257	349	484	519	356	322	222	259	375	255	305

Données chiffrées demandées par des députés lors de la commission de l'économie du 7 novembre 2016

1. Nombre de chômeurs de < 25 ans selon leur niveau de formation

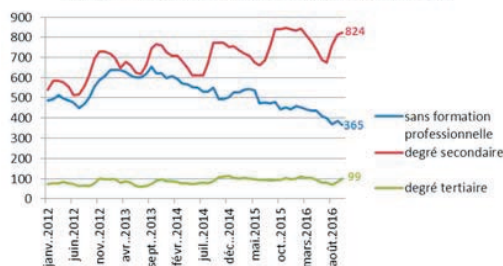
Moyenne* annuelle des effectifs des chômeurs de <25ans

Année	Niveau de formation				Total	Part total GE
	école obligatoire inachevée	formation obligatoire	secondaire	tertiaire		
2012	10	391	515	67	983	8.9%
2013	8	481	608	75	1'172	9.3%
2014	4	423	607	78	1'112	8.8%
2015	5	399	674	87	1'165	9.0%

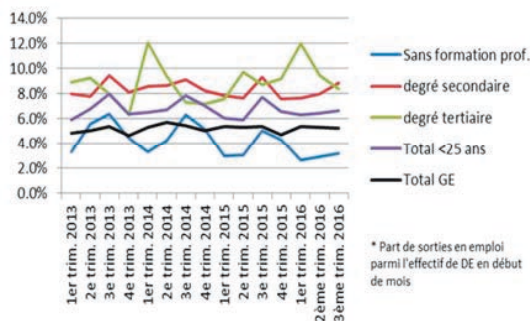
* Calculée sans les non renseignés et inconnus

Source: OCE/Seco-Lamda

Evolution des effectifs de DE < 25 ans entre janv. 2004 et oct. 2016



Tx de réinsertion* des demandeurs d'emploi <25 ans



* Part de sorties en emploi parmi l'effectif de DE en début de mois

Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans à Genève au 31 octobre 2016 est de 5.4 % contre 4.5% pour la Suisse romande et 3.5% pour la Suisse.

En 2015, parmi les jeunes au chômage à Genève (9% du total des chômeurs), 34% était sans formation professionnelle, 58% était au bénéfice d'une formation de type secondaire et 7% d'une formation de type tertiaire. Depuis septembre 2011, l'effectif des jeunes au bénéfice d'une formation de type secondaire a augmenté de manière constante tandis que celui des jeunes sans formation professionnelle a diminué.

2. Nombre d'Allocations de retour en emploi (ARE) et d'Allocations d'initiation au travail (AIT) en 2015 et 2016

Mesures octroyées	Du 01.01. au 31.10.2015	Du 01.01. au 31.10.2016
AIT	213	380
ARE	419	251
Total AIT/ARE	632	631

Ce tableau montre que le nombre total de demandeurs d'emploi s'étant vu octroyer une AIT ou une ARE lors des dix premiers mois des années 2015 (632) et 2016 (631) est identique.

Ce constat est le reflet du renforcement de la stratégie de placement rapide que l'Office cantonal de l'emploi (OCE) a mis en œuvre en application de l'article 1a, alinéa 2 de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) qui prévoit notamment de favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail.

A cet égard, l'AIT offre l'avantage de pouvoir être octroyée pendant la période d'indemnisation fédérale et évite aux demandeurs d'emploi de devoir attendre d'être en fin de droit pour obtenir une aide à l'engagement.

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit sont informés individuellement par leur conseiller en personnel de la possibilité d'obtenir une ARE et reçoivent également systématiquement une lettre d'information électronique sur l'ARE dans les 30 jours qui suivent la décision d'éligibilité aux prestations cantonales (cf. lettre d'information du mois de septembre 2016 annexée).

3. Domaines d'activité des ARE

Aucune statistique n'est établie en fonction des domaines d'activité des ARE, mais d'expérience les principaux secteurs d'activités sont concernés.

Allocation de premier emploi (APE)

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

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

Le premier emploi est la première activité salariée après l'achèvement d'un parcours de formation.
L'allocation de premier emploi ne peut pas être accordée pour les domaines d'activité dans lesquels des stages sont obligatoires pour l'obtention du titre

20042019 - Page 1

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

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

Avantages

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



Communauté genevoise d'action syndicale

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

Genève, le 17-06-2019

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

Notre réf. 3717-CoT

re8517

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

Texte déposé lors de l'audition du 17 juin 2019

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

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

La CGAS recommande le rejet des deux projets.

Pas de cadeaux aux entreprises

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

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

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



Communauté genevoise d'action syndicale

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

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

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

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

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

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

Instituer un contrôle plus formalisé des entreprises bénéficiaires d'ARE

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

Intensifier les ARE existantes

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

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

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



Communauté genevoise d'action syndicale

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

Des PL poudre aux yeux ?

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

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

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

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

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

Conclusion

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

Davide DE FILIPPO, SIT, vice-président CGAS

Alessandro PELIZZARI, Unia, président CGAS

Manuela CATTANI, co-secrétaire générale SIT

Eléments de réflexion concernant les PL 11847 et PL 12245

Giovanni Ferro Luzzi

24 juin 2019

Résumé des projets de loi

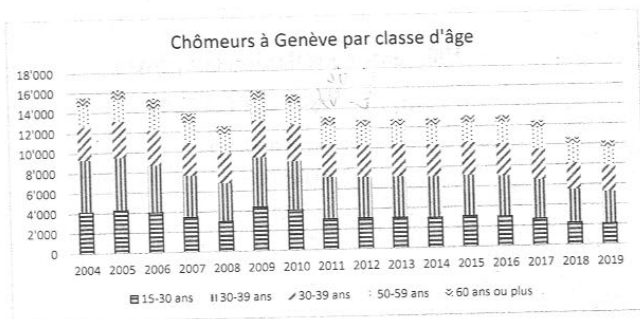
Ces PL visent à modifier la LMC pour y intégrer une allocation de premier emploi (APE) qui vise à soutenir l'engagement de chômeurs entre 18 et 30 ans pour le premier emploi (après la formation) afin de favoriser la constitution d'une expérience sur le marché du travail. Il s'agit d'une allocation qui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

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

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

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

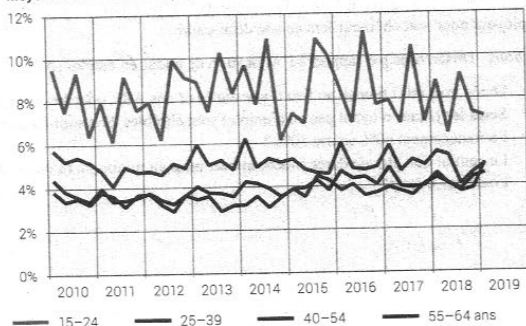
Quelques chiffres pertinents au PL



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

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

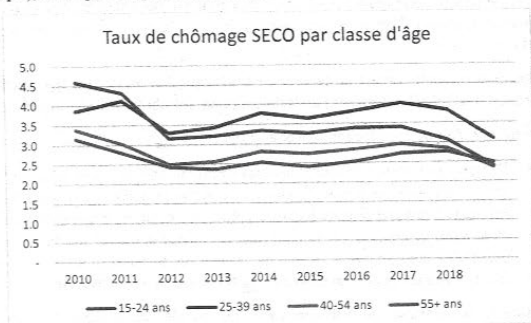
Moyennes trimestrielles, population résidente permanente



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

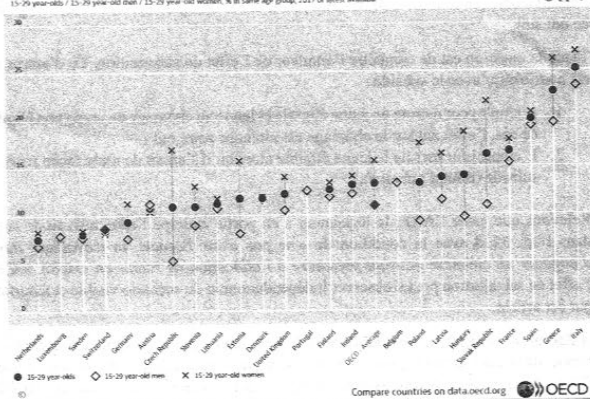
© OFS 2019

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



Youth not in employment, education or training (NEET)

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



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

Université de Genève – GSEM ; Unimail, bureau M3325 ; 40, bd du Pont-d'Arve ; 1211 Genève 4
Ligne directe : +41 (0) 22 379 89 01 ; Giovanni.Ferro-Luzzi@unige.ch
Haute Ecole de Gestion de Genève ; Campus Batelle – Bureau F106 ; 7, route de Drize / 1227 Carouge
Ligne directe : +41 (0) 22 388 17 24 ; giovanni.ferroluzzi@hesge.ch Mobile : +41(0)76 374 02 17

Qu'attendre d'une telle mesure ?

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

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

Ce coût est réduit de manière relative et absolue :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Autres effets possibles :

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

Existe-t-il des antécédents ?

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

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

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

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

Etudes empiriques

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

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

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

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

Autres considérations

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

Références et sources

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

Date de dépôt : 4 février 2020

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Romain de Sainte Marie

Mesdames et
Messieurs les députés,

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

Dès lors, il s'agit de développer des outils permettant efficacement de réintégrer les jeunes chômeurs et chômeuses. C'est en toute modestie que ce projet de loi essaie d'y contribuer. Il vise à instaurer une allocation premier emploi (APE) basée sur le modèle des allocations retour à l'emploi (ARE).

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

Pour répondre à cette précarité qui touche les jeunes, l'allocation premier emploi (APE), proposée dans ce projet de loi, vise à briser cette dynamique et à encourager les employeurs à embaucher des profils jeunes, diplômés ou non, qui n'arrivent pas immédiatement à trouver un premier emploi. Il s'agit d'instaurer une allocation provenant de l'Etat aux employeurs engageant un jeune au chômage en fin de droit. La qualification de « jeune » fait référence

au fait que les individus bénéficiaires doivent avoir touché des indemnités de chômage suite à leur inscription au chômage à la fin de leur formation.

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

A l'inverse du projet de loi 12245 déposé par le Conseil d'Etat et qui reprend l'intitulé de ce projet de loi socialiste en créant une allocation premier emploi, le présent projet insiste sur la durée de l'allocation. En effet, celle-ci doit être de 3 ans. Le but escompté est de casser la dynamique décrite précédemment et de donner la possibilité aux jeunes d'acquérir de l'expérience professionnelle après leur formation. Le projet de loi du Conseil d'Etat est, en revanche, une coquille vide. Il ne permet que la prolongation d'une allocation d'initiation au travail (mesure fédérale) de quelques mois – le tout ne permettant pas de dépasser plus d'une année d'aide au maximum ! Le PL 12245 n'aurait donc aucun impact concernant la précarité grandissante dans laquelle se retrouvent beaucoup de jeunes diplômés.

Enfin, il est essentiel de contredire l'argument qui prétendrait que l'instauration d'une allocation premier emploi, ambitieuse comme dans ce projet de loi, serait coûteuse. Rappelons que le rapport de la Cour des comptes de l'Etat de Genève, qui a publié en 2015 le rapport numéro 89 portant sur *l'Evaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit*. L'analyse fait ressortir le fait que le profil des chômeurs et chômeuses en fin de droit est « plus jeune et mieux formé ». Ce qui implique une croissance du public à l'aide sociale. Investir au moyen d'une APE permettrait une économie d'échelle qui se retrouverait dans une diminution des bénéficiaires de l'aide sociale.

C'est pour ces raisons que la minorité de la commission de l'économie vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le PL 11847.