

*Date de dépôt : 27 avril 2020*

## **Rapport**

**de la commission des affaires sociales chargée d'étudier :**

- a) **PL 12443-A** **Projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Romain de Sainte Marie, Grégoire Carasso, Léna Strasser, Sylvain Thévoz, Diego Esteban, Caroline Marti, Thomas Wenger, Nicole Valiquer Grecuccio, Helena Verissimo de Freitas, Jocelyne Haller, Salima Moyard, Pierre Bayenet, Jean Batou, Cyril Mizrahi, Olivier Baud modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (Pour une véritable politique de formation des chômeur-euse-s – Allocation cantonale complémentaire de formation)**
- b) **PL 12444-A** **Projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Léna Strasser, Romain de Sainte Marie, Grégoire Carasso, Sylvain Thévoz, Diego Esteban, Caroline Marti, Thomas Wenger, Nicole Valiquer Grecuccio, Helena Verissimo de Freitas, Jocelyne Haller, Salima Moyard, Jean Batou, Pierre Bayenet, Cyril Mizrahi, Olivier Baud modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (Pour une véritable politique de formation des chômeur-euse-s – Allocation cantonale de formation)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Véronique Kämpfen (page 2)*

*Rapport de première minorité de M<sup>me</sup> Léna Strasser (page 56)*

*Rapport de seconde minorité de M<sup>me</sup> Alessandra Oriolo (page 59)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Véronique Kämpfen

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des affaires sociales a étudié conjointement les projets de loi PL 12443 et 12444 lors de ses séances du 17 décembre 2019, des 14, 21 et 28 janvier et des 4 et 25 février 2020 sous la présidence de M<sup>me</sup> Jocelyne Haller. Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>mes</sup> Artémis Amruthalingam et Camille Zen-Ruffinen que je remercie vivement pour leur travail.

Ont assisté aux séances de commission : M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat DCS, M. Hossam Adly, secrétaire général adjoint DCS, et M<sup>me</sup> Nadia Salama, secrétaire scientifique SGGC.

Ont été auditionnés : le professeur Giovanni Ferro Luzzi, UNIGE, M. Gilles Miserez, directeur général de l'OFPC, M<sup>me</sup> Laure Faessler, secrétaire de la CGAS, M<sup>me</sup> Françoise Weber, secrétaire syndicale du SIT, de la commission des formations et de la CGAS, M<sup>me</sup> Caroll Singarella, directrice du service des mesures pour l'emploi (OCE), M. Jean-Christophe Bretton, secrétaire général adjoint chargé du marché du travail et du commerce (DSES), M<sup>me</sup> Stéphanie Ruegsegger, secrétaire permanente de l'UAPG et directrice du département de politique générale à la FER Genève, M. Frank Sobczak, directeur du département de la formation à la FER Genève, et le professeur Raphaël Lalive, UNIL.

### Introduction

Le PL 12443 vise à augmenter l'allocation fédérale de formation (AFO) au niveau cantonal de 500 francs par mois (4000 francs au lieu de 3500 francs) et d'atteindre un nombre de demandeurs d'emploi (et non de chômeurs) au bénéfice de cette allocation de 2%. L'AFO concerne un profil particulier de chômeurs : personnes d'au moins 30 ans qui justifient d'une durée de cotisation de minimum 12 mois et n'ayant pas achevé de formation professionnelle ou cette dernière ne répondant plus aux besoins du marché du travail. L'AFO débouche sur une AFP ou un CFC. Le fait d'introduire la notion de demandeurs d'emploi au lieu de chômeurs élargit considérablement le cercle possible des bénéficiaires.

Le PL 12444 entend abaisser la limite d'âge de l'AFO à 22 ans révolus (au lieu de 30 ans actuellement) et étendre les formations possibles au-delà du cercle des AFP ou des CFC. Ces formations pourraient durer jusqu'à 4 ans. Au niveau financier, le PL 12444 va plus loin que le PL 12443. Le montant de l'allocation cantonale de formation est calculé afin que les bénéficiaires disposent, compte tenu d'un éventuel salaire touché dans le cadre de la formation, d'un revenu équivalent à 80% de leur gain assuré selon la loi fédérale et au minimum à 4000 francs par mois. L'allocation cantonale ne serait pas soumise aux charges sociales. Une convention de formation serait établie.

### **Séance du 17 décembre 2019**

#### ***Présentation du PL 12443 – Audition de M. Romain de Sainte Marie, auteur***

M. de Sainte Marie affirme que la formation continue est un enjeu majeur au vu des évolutions rapides du marché du travail. La formation en cours de carrière devient indispensable, que l'on soit en emploi ou hors emploi. A Genève, le taux de chômage n'est pas élevé mais les chiffres ne reflètent pas la réalité de la situation du nombre de personnes en demande d'emploi. La pauvreté est croissante et l'aide à la réinsertion socio-professionnelle doit être développée.

Ce projet de loi vise à utiliser une formule existante d'allocation-formation. Ce produit, mis à disposition par la loi sur l'assurance-chômage, une loi fédérale, est peu utilisé à Genève. Il permet de suivre une formation lorsqu'on est bénéficiaire de l'indemnité chômage. Cette indemnité se monte à maximum de 3500 francs par mois pendant la période de cette formation. Cette allocation est faiblement utilisée. En 2018, sur une partie de l'année, il n'y a eu que 71 allocations de ce type octroyées dans le canton de Genève. Les autres allocations sont connues, comme les allocations retour en emploi (ARE), qui sont cantonales et les allocations d'initiation au travail (AIT), qui sont fédérales.

M. de Sainte Marie explique que le projet de loi intervient sur le montant de l'indemnité en apportant un complément cantonal d'allocation formation qui permettrait d'avoir un montant maximum d'indemnité de 4000 francs et non de 3500 francs. Il donne l'exemple d'une personne célibataire avec deux enfants à charge qui a perdu son emploi et qui doit se réorienter professionnellement. Pour vivre à Genève dans cette situation, 3500 francs sont insuffisants.

Le deuxième objectif du projet de loi est d'atteindre un objectif de 2% de personnes qui bénéficieraient de cette indemnité, tel que formulé à l'article 22, alinéa 4 : « L'office met tout en œuvre pour que 2% des demandeurs d'emploi inscrits en moyenne par année civile bénéficient d'une allocation cantonale complémentaire de formation ».

M. de Sainte Marie indique que le taux des allocations-formation octroyées en 2018 est de l'ordre de 0,47% à Genève. L'objectif de 2% peut paraître dérisoire, mais elle quadruple le nombre de bénéficiaires et permet de faire retrouver un emploi efficacement grâce à une formation certifiante.

Le PL 12443 ne concerne que les allocations complémentaires pour les formations professionnelles, mais que le PL 12444 vise à élargir le potentiel des formations tout en garantissant que l'aspect certifiant et celui de l'employabilité soient bien présents.

L'auteur conclut en disant que ce projet de loi vise à être plus ambitieux en matière d'octroi d'allocations formations et vise à fixer au Conseil d'Etat un objectif inscrit dans la loi pour qu'il fasse davantage la promotion de ces allocations formations.

Il répète être convaincu qu'une formation de qualité est un des meilleurs atouts pour retrouver un emploi.

Un député PDC demande qui paie actuellement les 3500 francs, si c'est le canton ou la Confédération. M. de Sainte Marie explique que c'est la Confédération. Le canton apportera le complément pour arriver à 4000 francs.

Le même député demande si les 3500 francs sont un minimum et si le maximum correspond à 80% du salaire qui était perçu. Il aimerait aussi savoir si l'objectif des 2% correspond environ à 300 personnes. Il s'enquiert également des coûts du projet de loi.

M. de Sainte Marie répond que le minimum d'allocation sera de 3500 francs jusqu'au maximum de 80% du salaire. Les 2% correspondent à environ 250 ou 300 personnes. Les coûts du projet de loi n'ont pas été chiffrés. Les coûts cantonaux vont augmenter mais l'économie d'échelle est importante parce que cette allocation permet d'économiser de l'aide sociale.

Le même député demande s'il y a une limite au niveau de l'aide fédérale. L'auteur ne le sait pas.

Un député PLR demande combien cela va coûter. M. de Sainte Marie indique qu'un calcul statique pourrait être fait, ce qui donnerait le résultat de 2 millions de francs. Un calcul dynamique serait plus difficile. Il nécessiterait une étude poussée pour connaître le nombre de personnes qui ne sont plus à

l'aide sociale grâce au financement fédéral de l'allocation formation qui leur permet de retrouver un travail. Il dit que de ce processus est avantageux pour le canton qui bénéficie davantage du financement fédéral.

Le même député PLR indique qu'il est favorable aux deux calculs, mais qu'un calcul dynamique plus bas n'a encore jamais été vu. Il voudrait connaître les montants et pouvoir notifier les effets dynamiques pour faire quelques amendements sur le budget déposé par le Conseil d'Etat pour pouvoir tenir compte des effets dynamiques positifs qui permettraient de diminuer les dépenses.

Une députée Ve aimerait savoir si d'autres cantons ont également pris des mesures en faveur de cette allocation formation complémentaire et d'autres pays ont servi d'exemples. M. de Sainte Marie répond que la comparaison avec d'autres cantons n'a pas été faite mais qu'en revanche elle a eu lieu avec d'autres pays. Le professeur Giovanni Ferro Luzzi, directeur de l'observatoire de l'emploi, a été auditionné en commission d'économie, où il a fait le bilan des politiques publiques en matière d'insertion et de réinsertion professionnelle. Le modèle scandinave, dont le droit du travail est flexible, comme en Suisse, est intéressant à observer. Il investit massivement dans les mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle par le biais de fonds publics. Selon M. de Sainte Marie, la flexibilité est totale en Suisse, mais la sécurité en termes d'insertion et de réinsertion est plus faible.

Une députée PDC s'intéresse à la question de la sous-utilisation de l'allocation formation. Elle aimerait savoir pendant combien de temps l'allocation est donnée et si elle est octroyée pendant toute la durée de la formation. Elle demande s'il est demandé aux bénéficiaires de cette mesure des preuves de leur présence à cette formation et si des attestations sont délivrées. M. de Sainte Marie répond que l'office cantonal de l'emploi (OCE) pourra mieux répondre sur le suivi de l'allocation formation. La présidente indique que l'allocation formation est donnée pour trois ans au maximum.

Un député PLR s'interroge sur le taux de retour en emploi des bénéficiaires de l'allocation formation. M. de Sainte Marie répond qu'il faut demander à l'OCE.

Une députée EAG demande pourquoi l'article 23 de la Loi en matière de chômage (LMC) a été abrogé : « Le Conseil d'Etat, par le biais d'un règlement, fixe les règles précises quant à l'octroi d'un emploi de solidarité, d'un stage de requalification ou d'une allocation de retour en emploi. L'octroi ou le refus de l'une de ces mesures fait l'objet d'une décision écrite dûment motivée et notifiée au chômeur. »

M. de Sainte Marie répond que cette abrogation est liée au projet de loi du Conseil d'Etat qui modifiait les ARE et les AIT, le PL 12262, et qui était à ce moment-là en conformité avec celui-ci.

Un député PLR demande si l'allocation de formation est fixée à 3500 francs quel que soit le salaire perçu. M. de Sainte Marie explique que le système fonctionne de la même façon que le 80% de l'allocation perte de gain. Plus le salaire est élevé, plus l'allocation est élevée, mais avec un maximum.

Une députée EAG cite l'article 22 du projet de loi : « afin qu'elles disposent d'un revenu équivalent à 80% de leur gain assuré selon la loi fédérale et au minimum à 4000 francs par mois ». Elle dit que la difficulté c'est que les personnes peuvent avoir un revenu bien inférieur à 4000 francs. Dans la proposition, il y a un plancher de 4000 francs qui rehausserait le montant de l'indemnité de chômage. M. de Sainte Marie ajoute que le système des 80% est pour la norme fédérale.

Un député PLR rappelle que le salaire médian est de 7500 francs. Les personnes au chômage n'ont donc pas besoin de cette allocation fédérale de formation parce que les indemnités chômage sont nettement supérieures. M. de Sainte Marie répond que cette allocation est justement destinée aux personnes qui perçoivent moins d'indemnités chômage.

Une députée S explique qu'il s'agit de formations de type CFC ou AFP qui durent 2 ou 3 ans. Dès lors, la personne ne va pas rester au chômage pendant toute la durée de sa formation. Il s'ensuit que son gain ne sera pas assuré jusqu'au bout. Elle conclut en disant que l'allocation compense la partie où l'indemnité chômage s'arrête.

Un député PLR pense que si la personne perçoit des indemnités de chômage supérieures à 3500 francs, elle n'a pas intérêt de demander l'allocation formation.

Une députée EAG pense que cela est vrai si la personne fait un calcul à court terme, car elle risque d'arriver en fin de droit avant la fin de sa formation. Elle dit que le choix d'un projet de formation est par contre plus fiable. Elle ajoute qu'il faudrait relire l'article 66 qui prévoit le cas où l'employeur serait d'accord pour soutenir la démarche.

Un député PDC dit que si cette mesure ne concerne que les personnes à faible revenu et qui sont au chômage, le problème de formation certifiante ne se pose pas parce qu'on ne donne pas la possibilité de se former à une personne sans formation. Il faut avoir une formation et déjà un diplôme pour avoir la possibilité de se former. Certaines personnes peuvent préférer rechercher rapidement du travail sans prendre le temps de se former. Il

conclut en disant qu'il serait plus efficace de cibler une population qui a déjà une formation et devant être reformée. Il pense que ce projet de loi est très louable mais qu'il ne cible pas les bonnes personnes.

M. de Sainte Marie explique que l'allocation formation est destinée aux personnes sans formation et qui auraient besoin de cette formation certifiante, sous réserve qu'elles aient droit au chômage. Dans le contexte de l'évolution du marché du travail, il y a des personnes formées qui n'ont plus leur place sur le marché du travail et qui ont besoin d'une nouvelle formation certifiante. Cette mesure permet de toucher ces personnes.

M. de Sainte Marie donne l'exemple d'une personne ayant travaillé 25 ans dans le secteur bancaire sans progression dans sa carrière. Si elle se retrouve au chômage, elle sera en grande difficulté parce que son niveau de formation ne correspondra plus aux besoins du marché du travail. La solution pour cette personne sera d'obtenir une formation complémentaire pour pouvoir se réorienter de façon plus spécifique. Elle doit percevoir les indemnités chômage et pourra ainsi obtenir de l'aide pour une formation.

Une députée EAG cite l'article 66a : « L'assurance peut octroyer des allocations pour une formation d'une durée maximale de trois ans à l'assuré qui est âgé de 30 ans au moins ; et n'a pas achevé de formation professionnelle reconnue en Suisse ou éprouve de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à sa formation. (...) L'allocation n'est octroyée que si l'assuré a conclu avec l'employeur un contrat de formation qui prévoit un programme sanctionné par un certificat. » Les conditions posées pour l'octroi des allocations formation font que le nombre possible de candidats est réduit.

M. de Sainte Marie explique que le PL 12444 aborde les questions de profil du candidat et de l'aspect des formations.

Une députée S rappelle qu'il est difficile de commencer une AFP ou un CFC après 30 ans. Le nombre de places d'apprentissage étant limité à Genève, elles sont réservées aux personnes plus jeunes. Passé un certain âge, ces personnes ne sont pas soutenues dans leurs démarches pour entrer en allocation formation (AFO) par le chômage qui essaie de les remettre rapidement sur le marché de l'emploi.

Elle donne des exemples de personnes assez jeunes qui avaient un travail comme plongeur ou d'autres emplois sans qualifications et qui, se retrouvant au chômage, ont souhaité se former mais ont eu beaucoup de mal à trouver une place d'apprentissage. Elle dit qu'ils auront du mal à trouver une AFO parce qu'ils doivent trouver l'employeur qui accepte de les accueillir, alors qu'ils trouveront plus facilement un autre emploi sans qualifications et seront

fortement encouragés à l'accepter. Elle conclut en disant que ce sont les deux raisons pour lesquelles cette AFO est très peu utilisée à Genève.

Un député MCG demande si les 500 francs supplémentaires et l'objectif des 2% vont faire augmenter le nombre d'AFO.

M. de Sainte Marie pense que l'atteinte de cet objectif est plutôt liée au PL 12444. Dans ce projet de loi, ce qui est visé, ce sont les objectifs et les indemnités pour réussir à vivre dignement dans le canton. Si on augmente l'indemnité, ce n'est pas pour augmenter le nombre des bénéficiaires d'AFO mais en raison de critères sociaux. Les auteurs du projet de loi ont fixé cet objectif pour que l'OCE soit actif en la matière et fasse en sorte d'atteindre l'objectif.

### ***Présentation du PL 12444 – Audition de M<sup>me</sup> Léna Strasser, auteure***

M<sup>me</sup> Strasser rappelle l'essentiel du projet de loi PL 12443 présenté par M. de Sainte Marie, soit un complément cantonal à l'allocation de formation qui existe déjà au niveau fédéral. Elle dit que les destinataires de l'allocation sont des personnes à partir de 30 ans, qui se dirigent vers des formations de type CFC, AFP.

Le PL 12444 reprend un article qui existe déjà dans la LMC, l'article 6f qui dit que : « En complément à l'article 66a de la loi fédérale, le canton de Genève peut octroyer aux chômeurs au bénéfice des indemnités fédérales la possibilité de suivre une formation professionnelle qualifiante et certifiante lorsqu'il s'avère que celle-ci leur facilitera un retour sur le marché de l'emploi. » Elle conclut que si l'allocation cantonale est utilisée par 71 personnes en 2018, cette possibilité-là n'a jamais été utilisée au niveau cantonal.

M<sup>me</sup> Strasser explique que l'objectif de ce projet de loi est d'intensifier ce qu'il y a actuellement dans la loi en le développant afin que davantage de personnes puissent se former lorsqu'elles sont au chômage. Le but est de mettre en place un dispositif complémentaire à l'allocation de formation fédérale qui est ouverte aux chômeurs qui reçoivent des indemnités et à ceux qui ont épuisé leurs droits, avec deux apports majeurs par rapport à l'allocation cantonale : le premier est la baisse de l'âge à partir duquel l'AFO peut être demandée, donc 22 ans plutôt que 30 ans. La plus grande nouveauté de ce projet de loi est l'ouverture à d'autres types de formation que l'apprentissage par voie duale.

Le principal frein à la formation réside dans le fait qu'il est difficile de trouver un patron prêt à prendre une personne de 30 ans en apprentissage. Le montant des allocations est le même que dans le PL 12443 c'est-à-dire un



montant minimum de 4000 francs ou de 80% du gain assuré. Elle explique que l'objectif est le même que dans le PL 12443, mais pour un versement cantonal d'une allocation de formation qui serait d'avoir 2% des personnes au chômage qui puissent en bénéficier.

L'idée est d'ouvrir à d'autres types de formation en faisant un partenariat OCE/OFPC avec une liste des formations accessibles qui permettraient une réinsertion professionnelle durable. Le financement n'a pas été chiffré, car il dépendra du type de formation proposé, de leur durée et du nombre de demandes. Elle constate qu'actuellement 56% des personnes à l'Hospice général sont sans formation et explique que l'allocation formation va permettre de faire baisser ce pourcentage, de renforcer la réinsertion durable et d'éviter que ces personnes soient à l'aide sociale.

Un député PDC demande si une formation universitaire peut être proposée dans le contexte de l'allocation formation. M<sup>me</sup> Strasser répond que cela est possible à la condition que la formation soit jugée apte à procurer une réinsertion durable. Elle ajoute qu'on ne peut recevoir l'allocation qu'une fois et qu'elle est réservée à des bénéficiaires qui n'ont pas terminé de formation dans les deux dernières années.

Un député PLR demande quel est l'objectif du projet de loi similaire décidé en commission de l'enseignement. M<sup>me</sup> Strasser répond que l'objectif est de permettre à des personnes sans formation de se former pendant leur chômage et de se réinsérer durablement.

Une députée PLR veut revenir sur les conditions d'octroi de cette allocation. Elle demande si une personne licenciée a autant droit à l'allocation qu'une personne qui a démissionné. Elle demande aussi si une clause de réussite existe qui obligerait la personne à rembourser si elle ne réussissait pas sa formation. M<sup>me</sup> Strasser répond qu'il n'y a pas de clause de réussite mais que le versement de l'allocation se termine le jour où la personne termine ou interrompt sa formation.

La même députée PLR demande s'il serait possible qu'une personne veuille profiter du système et démissionne de son emploi pour bénéficier de la formation. M<sup>me</sup> Strasser répond qu'ils peuvent rajouter une clause de réussite. La députée PLR propose que le fait de démissionner soit aussi une condition de non-attribution de l'allocation formation.

Une députée PDC demande quelle est la durée de la formation. M<sup>me</sup> Strasser répond que la durée va dépendre des formations octroyées et qu'elle est de quatre ans au maximum pour avoir un éventail de formations assez large.

Une députée EAG demande quel est le profil des personnes qui peuvent recevoir l'allocation formation et quels sont les types de formations. M<sup>me</sup> Strasser répond que le profil type correspond à une personne qui a terminé sa formation mais qui doit se reformer parce qu'elle ne trouve pas de travail. Elle dit aussi que la liste des formations sera établie par l'autorité compétente pour que l'objectif de réinsertion pérenne dans le marché de l'emploi soit rempli.

Un député PDC demande s'il y a un âge limite supérieur. Ce n'est pas le cas, répond M<sup>me</sup> Strasser.

Un député PLR demande si c'est le canton qui va payer l'allocation de 22 à 30 ans puisque l'allocation fédérale n'est octroyée qu'à partir de 30 ans. M<sup>me</sup> Strasser répond que cette allocation vient en complément à l'allocation cantonale. Elle rappelle que dans le PL 12443, il s'agissait d'une allocation fédérale de 3500 francs avec un complément cantonal de 500 francs. Dans le PL 12444, l'allocation est purement cantonale. Le député PDC ne trouve pas normal que cette allocation soit financée par le canton à la place de la Confédération. M<sup>me</sup> Strasser explique qu'ils ne font qu'élargir l'article 6f de la loi sur le chômage.

Un député PLR craint que des abus ne surviennent dans les demandes d'allocations. M<sup>me</sup> Strasser juge qu'il faudra délimiter les situations mais que la population que le projet de loi cible n'est pas la même que celle à laquelle le député fait référence. Le problème réel c'est que 56% de gens qui sont à l'aide sociale n'ont pas de formation certifiante de base. Le député PLR propose un prêt remboursable à la place de l'allocation parce que tout n'est pas dû, que les gens doivent être responsables et se prendre en charge. M<sup>me</sup> Strasser craint que cela ne décourage le public cible. Il s'agit de personnes en situation précaire qui ne peuvent pas rembourser un prêt.

Un député S cite l'article 45I, alinéa 6 : « La convention de formation vise à s'assurer de l'adéquation et de la réussite de la mesure tant du point de vue du bénéficiaire, de l'office cantonal de l'emploi sur le plan de la réinsertion à long terme sur le marché du travail, que de l'OFPC en ce qui concerne la qualité et l'adéquation de la formation délivrée. La convention de formation doit impliquer ces trois acteurs dans la réussite de la mesure. » Il demande si une clause pourrait être ajoutée, qui limiterait à un an ou six mois le temps de la formation et qui se terminerait en cas d'échec. Il pense que cette mesure contribuerait à limiter les abus.

M<sup>me</sup> Strasser pense aussi que les prêts-bourses sont problématiques. Elle pense également que des clauses peuvent être ajoutées dans la convention de

formation. Des quotas pourraient ainsi être mis en place à l'entrée des formations pour définir à qui elles sont destinées.

Une députée PLR voudrait réagir au terme d'« éducation libérale dévoyée » cité par un député S pour critiquer l'opinion d'un préopinant. Elle explique que personne ne va refuser une facilité qui lui est offerte et que ce n'est pas un signe « d'éducation libérale dévoyée ». Elle pense que des clauses limitantes devraient être rajoutées au PL pour éviter les abus. Le public ciblé par le PL, soit des personnes dans des situations de précarité, doit être mis en évidence par écrit.

M<sup>me</sup> Strasser explique que le public ciblé par le projet de loi correspond à des personnes en situation de précarité n'ayant pas de formation certifiante.

Une députée PDC demande si la signature d'une convention de formation suffirait pour avoir des clauses contraignantes. Elle n'est pas sûre que ce cadre juridique serait suffisant.

Un député PLR s'interroge sur la durée de la formation de quatre ans au sein d'entreprises privées et il craint qu'il n'en résulte un effet pervers qui ferait que les entreprises profitent d'une main-d'œuvre bien formée et bon marché. Il propose d'intégrer dans la convention avec une entreprise privée un garde-fou qui préviendrait ce genre d'abus.

M<sup>me</sup> Strasser explique qu'il est prévu dans le projet de loi que les apprentis employés dans les entreprises privées reçoivent un salaire qui sera déduit de ce qu'ils perçoivent par l'allocation. Ce n'est donc pas l'Etat qui va payer leur salaire. Ils recevront à la fin du contrat un certificat professionnel, ce qui n'est pas le cas actuellement où les entreprises reçoivent des subventions pour embaucher des personnes au chômage via une allocation de l'OCE. La plus-value pour les personnes qui travaillent avec cette allocation-là est uniquement le retour à l'emploi et non l'acquisition de compétences certifiée par un diplôme. Ces salariés peuvent bénéficier d'un CDI, mais l'entreprise peut l'arrêter par la suite comme tout autre CDI. Elle conclut qu'elle remettrait plutôt en question ce soutien financier aux entreprises qu'une véritable allocation de formation.

Une députée EAG voudrait savoir si une évaluation de la validité du projet a été prévue par le projet de loi. L'évaluation pourrait se présenter comme un bilan de compétence. M<sup>me</sup> Strasser indique qu'il n'a pas été prévu d'évaluation de validité de projet, mais que les partenariats avec l'OCE et l'OFPC permettront de veiller à l'adéquation du projet de la personne avec le projet de formation planifié.

Un député PLR demande s'il y a un âge limite prévu dans le PL pour percevoir l'allocation formation. Ce n'est pas le cas, répond M<sup>me</sup> Strasser.

## Séance du 14 janvier 2020

### *Audition de M. Giovanni Ferro Luzzi, professeur de l'Institut de recherche appliquée en économie et gestion, UNIGE*

M. Ferro Luzzi présente la situation du chômage et de la formation à Genève. La population genevoise est plutôt tertiarisée en termes d'éducation, avec une proportion plus importante de diplômés que dans le reste de la Suisse. Il y a aussi un nombre plus élevé de personnes avec une formation faible de niveau école obligatoire. A Genève, les besoins du marché du travail sont doubles parce qu'ils doivent répondre à ces deux niveaux de qualification. Il y a un lien entre le niveau de formation et le risque de chômage : plus la formation est faible, plus le taux de chômage est élevé. A Genève, le risque de chômage est donc plus élevé que dans le reste du pays. Il est donc important de mieux former les chômeurs.

Certaines professions et certains secteurs sont plus touchés par le chômage que d'autres. Il en va ainsi de l'hôtellerie, de la construction, des activités commerciales et de l'industrie où le taux de chômage est très élevé à Genève. La seule profession qui se démarque par rapport au reste de la Suisse est l'hôtellerie, avec un taux de chômage de 11%. M. Ferro Luzzi rappelle les deux définitions du chômage : au sens du BIT, soit les personnes qui se déclarent au chômage et au sens de l'OCE, soit les personnes inscrites au chômage.

Il présente ensuite les mesures actives du marché du travail au niveau international, et la différence entre la Suisse et d'autres pays européens de l'OCDE. La Suisse est dans la moyenne. Certains pays dépensent davantage pour ces mesures que d'autres parce qu'il y a plus de chômage. La Suisse dépense moins de 40% pour la formation ; ce n'est ni le montant le plus élevé ni le plus faible. D'autres pays comme le Danemark dépensent beaucoup moins pour la formation et mettent davantage l'accent sur le support, le conseil, le soutien logistique, alors que l'Autriche dépense plus pour la formation. Chaque pays doit trouver le meilleur moyen de répondre aux conditions déterminées par le marché du travail.

Les mesures du marché du travail au niveau suisse n'ont pas beaucoup changé sauf les courbes des cours de développement personnel qui ont augmenté. Les AFO représentent des montants assez faibles, y compris les stages de formation qui sont pratiquement inexistantes.

M. Ferro Luzzi conclut que la formation n'est pas une priorité en termes de mesures du marché du travail pour la Suisse. Genève ne fait pas exception. Le nombre de formations est bas dans tous les cantons. A Genève, 828 personnes ont reçu une allocation de formation : il s'agit d'un petit nombre

de personnes pour un montant élevé de 17 millions de francs. Il compare avec les cours d'informatique dont bénéficient dix fois plus de personnes et qui coûtent le même montant.

Une députée EAG demande en quoi consistent les cours de développement personnel.

M. Ferro Luzzi répond qu'il s'agit d'une formation pour savoir se présenter auprès d'un employeur, faire son CV. C'est le coût le plus élevé pour les offices régionaux de placement (ORP) parce que la LACI prévoit un placement rapide des chômeurs. Il faut donc les aider à bien se présenter. Savoir se présenter n'est cependant pas suffisant pour un emploi durable. La formation est nécessaire pour que ces personnes retournent au chômage rapidement. M. Ferro Luzzi indique que la LACI prévoit de donner l'allocation pour les formations duales, en emploi, pour des personnes qui auraient déjà commencé ce type de formation. Il donne l'exemple d'une personne qui a commencé un apprentissage et ne l'a pas terminé : elle pourra recevoir l'allocation une ou deux années pour terminer son CFC. La loi sur l'assurance-chômage ne prévoit pas un cadre qui permette d'avoir ce type de formation. C'est la raison d'être de ce projet de loi qui propose de déléguer aux cantons ce que les ORP ne peuvent pas faire.

La théorie économique du marché du travail prévoit effectivement qu'avec une bonne formation on trouve plus facilement du travail. C'est la théorie du capital humain qui remonte aux années 1960. Dans un cas, ce sont les personnes qui vont par leur volonté faire un investissement de ce capital humain en faisant des études, ou alors ce sont les employeurs qui vont faire cet investissement. Selon la théorie économique, dans le cas de formations générales, ce sont les personnes qui vont faire l'investissement parce qu'elles peuvent le faire valoir auprès de plusieurs secteurs. En revanche, pour des formations spécifiques à l'entreprise ou au secteur, l'employeur va prendre en charge sa formation.

Il y a une plus grande polyvalence des formations générales par rapport aux formations spécialisées. Une formation spécialisée ne signifie pas dire que l'on va se retrouver plus facilement au chômage. Il prend l'exemple de l'ingénieur dans le domaine des TIC (technologie de l'information et des communications) où de grands secteurs de l'économie sont dans une situation de pénurie à cause d'une forte demande. La LACI met très peu l'accent sur les formations longues mais l'OCDE affirme qu'il y a un intérêt pour les formations longues parce qu'elles protègent mieux sur le marché du travail.

Dans le cas de problèmes structurels du marché de l'emploi comme dans les emplois en déclin (guichetier par exemple), il faut reconvertir la personne

professionnellement. Il peut donc y avoir un intérêt pour les formations longues pendant la période de chômage en fonction de la situation du marché du travail. M. Ferro Luzzi conclut en disant qu'il n'a pas de réponse claire à donner sur l'intérêt de cette mesure.

Il déclare encore que la formation est le meilleur rempart contre le chômage mais que c'est dans la formation de base qu'on l'acquiert le plus facilement. La deuxième façon de se former est la formation continue et la troisième est pendant le chômage. Cette situation est plus délicate parce qu'en restant éloigné du marché de l'emploi, on a plus de difficultés à se faire employer. Il prend l'exemple d'un chômeur de 55 ans sans formation, qui commence une formation de trois ans. En ce cas, ce n'est pas une bonne solution, parce que cette personne va être éloignée du marché du travail et va avoir des difficultés à suivre une formation à son âge alors qu'elle n'en a jamais suivi. Les personnes qui n'ont pas eu un bon parcours scolaire ont du mal à réussir dans une formation quand ils sont plus âgés. En général, les personnes qui ont le plus besoin de formation sont aussi celles qui sont les plus difficiles à former. Beaucoup de ces personnes se découragent et ne terminent pas ces formations. Il conclut en se demandant si c'est la bonne mesure à prendre pour ces personnes. Il propose leur accompagnement, un ciblage et surtout l'évaluation de ces AFO pour faire un bilan des succès et des échecs. La formation en général est bonne contre le chômage, selon M. Ferro Luzzi, mais il ne sait pas si l'AFO est bonne contre le chômage.

Une députée S indique que depuis 2016, il y a eu du nouveau dans les mesures du marché du travail, notamment avec des cours de langues, des cours d'informatique, des cours de développement personnel qui soulignent l'importance du savoir-être. M. Ferro Luzzi précise qu'il n'a pas d'informations plus récentes et que les statistiques ont toujours un temps de retard par rapport aux événements. La même députée demande si l'auditonné a des chiffres au sujet du nombre de personnes quittant le chômage en obtenant un emploi avec l'ORP mais qui reviennent au chômage rapidement. Ces statistiques existent, selon M. Ferro Luzzi, et peuvent être retrouvées parce que les ORP ont été évalués sur le taux de retour au chômage de ces personnes, qui était d'environ 10%.

Une députée S demande si les influences de ces mesures sur les taux de chômage d'autres pays sont connues. M. Ferro Luzzi explique que le Danemark a été l'un des premiers pays à mettre en œuvre des mesures actives sur le marché du travail alors que les mesures passives, c'est-à-dire l'indemnisation du chômage, constituaient la règle. Le Danemark a développé un marché du travail flexible où le taux de chômage était modéré.

Un député S demande pourquoi Genève est si mal classé en termes de formation postobligatoire et les différentes formations initiales. M. Ferro Luzzi répond que la population immigrante y est plus importante que dans le reste de la Suisse et que le canton de Genève est très urbain. Le même député s'enquiert de comparatifs cantonaux pour les mesures de formations. L'auditionné pense que tous les cantons emploient très peu les AFO. Le même député demande si c'est à cause de leur coût élevé que les AFO sont sous-utilisées. M. Ferro Luzzi répond que leur coût élevé contribue effectivement à leur sous-utilisation parce qu'à coût égal, on peut former dix fois plus. Le rapport qu'il a présenté souligne le risque de décrochage. Ce n'est pas dans la philosophie des ORP de former et de suivre des personnes pendant quatre ans.

Une députée PLR demande quelle est la définition d'une formation courte ou longue et si une formation certifiante fait une différence sur le marché du travail. Une formation longue, c'est trois à six mois pour la Suisse, répond l'auditionné. Une formation certifiante est effectivement un atout sur le marché du travail. Il y a deux théories de la formation. L'une d'elles expose que les personnes ne se forment pas seulement pour acquérir des compétences mais aussi pour se démarquer. Le diplôme est un signal positif pour l'employeur. Plus la formation est difficile, plus le signal est élevé. La valeur de la certification, c'est le signal envoyé aux employeurs qui voient que ce n'est pas une simple formation mais une formation supérieure certifiante.

Un député PLR demande si les formations les plus pertinentes sont faites en emploi. M. Ferro Luzzi explique que la LACI considère que les AFO doivent être faites en emploi pour éviter l'éloignement du marché du travail, ce qui se vérifie pour les seniors notamment, mais pas pour d'autres, comme un diplômé de l'EPFL qui n'aura aucun mal à retrouver un emploi. Le même député demande s'il ne faudrait pas fixer un âge maximum des seniors pour bénéficier de l'AFO afin d'éviter les effets négatifs de l'éloignement du marché du travail. En tant qu'économiste, l'auditionné n'a pas de seuil à proposer. Le projet de loi prévoit que 2% de personnes touchent l'AFO mais il se demande pourquoi fixer un seuil, un âge. Le succès des démarches dépend de la manière adoptée pour mettre en œuvre le dispositif. Il prend l'exemple d'une personne de 50 ans dont le métier était guichetier, un métier qui disparaît et qui a donc besoin d'une formation. Elle peut avoir déjà acquis une expérience par la formation continue et un employeur peut décider de tenter sa chance en l'employant pour la tester. Dans ce domaine, il faut être flexible et pragmatique et que le besoin fondamental est de tester la mesure et le marché du travail. Selon le député PLR, le dispositif prévu donne un droit

si on remplit les conditions légales, mais n'est pas prévu pour opérer au cas par cas. Il s'ensuit qu'il voit une contradiction entre le dispositif légal et l'analyse faite. Selon M. Ferro Luzzi, l'ORP est tenu par le projet de loi d'atteindre 2% de la population, mais il reste dubitatif par rapport au choix de ces personnes. Il se demande comment est financée cette mesure : budget constant ou un financement supplémentaire du canton ? Le député PLR s'interroge sur le fait que la loi offre un droit absolu aux personnes qui correspondent aux conditions fixées alors que M. Ferro Luzzi présente un processus qui s'adapterait au cas par cas. Il se demande si ce dispositif légal sera efficace. L'auditionné répond que la mesure sera efficace si elle procède au cas par cas. Elle doit être évaluée pour mesurer son efficacité selon lui.

Une députée EAG juge que l'on dépense beaucoup pour des mesures qui ne sont pas efficaces, par exemple les cours de développement personnel pour apprendre à se présenter et écrire un CV. D'autres mesures utiles pour les demandeurs d'emploi sont écartées. M. Ferro Luzzi explique que beaucoup de mesures ont pour vocation de « discipliner » les personnes au chômage. Ce sont des mesures de sanction qui font une sélection parmi les personnes. Il faut évaluer si ces mesures sont équitables et pas seulement efficaces. L'auditionné souligne l'importance du rôle du conseiller en termes de placement qui est lié à la personnalité de ce dernier.

Un député S demande si l'obligation légale de formation des personnes peu formées, qui revient à l'heure actuelle aux ORP, pourrait être transférée aux employeurs. Il voudrait savoir comment sortir de ce cercle vicieux à savoir que des gens peu formés ont des emplois peu formateurs et se retrouvent fragilisés. Il pense que c'est le sens du projet de loi d'élever le niveau de ces gens peu formés pour éviter qu'ils ne se retrouvent dans la précarité toute leur vie et ainsi coûtent cher à la société. L'auditionné explique que les employeurs ont l'obligation de former leurs apprentis mais que la formation continue est laissée à l'initiative personnelle. A Genève, il existe le chèque annuel de formation qui donne 750 francs pendant trois ans. Les personnes peu formées ont en effet des emplois pénibles. La formation ajoute des difficultés pour ces personnes qui déjà sont fatiguées par leur travail. Elle est une gageure pour ces personnes qui ont déjà eu des difficultés à réussir leurs études de base. Rendre l'employeur responsable de la formation pourrait être une piste envisageable étant donné que certains employeurs ont le financement nécessaire mais n'arrivent pas à le dépenser. Il donne l'exemple du compte annuel formation en vigueur en France qui fonctionne comme un deuxième pilier, et qui permet d'accumuler des heures pour se former sur le temps de travail. Une idée pourrait être de former sur le temps de travail. La formation pourrait être envisagée en tant que mesure



sociale comme la retraite. L'employeur est bien placé pour définir une formation spécifique à son entreprise.

Une députée S voudrait revenir sur la question de l'âge des personnes formées. A Genève, le dispositif Qualification Plus permet d'accéder à des AFP et des CFC en se basant sur leurs acquis et compétences. Elle donne l'exemple d'une femme de 59 ans qu'elle a rencontrée et qui passe un CFC de gestionnaire en intendance. Au-delà du bénéfice du capital humain, cette personne a pris confiance en elle et que non seulement elle se forme pour travailler, mais elle a la joie d'avoir un deuxième diplôme. Elle affirme que la formation c'est de l'investissement pour l'employeur mais aussi pour les personnes. Par ailleurs, elle remarque que la reconversion au niveau des ORP est très rare.

**Audition de M. Gilles Miserez, directeur général de l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC), et de M<sup>me</sup> Dao Nguyen, directrice de la formation continue de l'OFPC**

M. Miserez informe que 84% de la population active bénéficie d'un titre et que la Confédération vise les 95%. Le fait de ne pas posséder un titre entraîne un risque accru de précarisation. Il comprend la volonté de renforcer la formation pour adulte. Il s'interroge sur le montant de 4000 francs, car dans certains secteurs, il s'agit d'un montant plus élevé que le premier salaire après une formation. Il prend l'exemple de la restauration. Il explique que le premier salaire après l'obtention de l'AFP et le CFC permet d'avoir un salaire de départ entre 3800 et 4000 francs. Le fait que le salaire d'une personne en formation soit plus élevé que celui de la personne déjà formée pourrait créer éventuellement des tensions au sein de l'entreprise.

L'OFPC travaille étroitement avec l'OCE. Les deux offices ont mis l'année passée à l'ordre du jour le renforcement de la visibilité du dispositif fédéral de l'AFO mis en place en 2013. L'OCE et l'OFPC ont mené des actions d'information, de suivi des personnes qui pouvaient potentiellement bénéficier de ce soutien de la Confédération l'année dernière. Le bénéficiaire doit se mobiliser pour entreprendre une formation et qu'on ne peut pas la lui imposer. L'AFO est uniquement appliquée à des formations certifiantes de 1<sup>er</sup> niveau avec attestation (2 ans) ou certificat fédéral de capacité (3-4 ans). L'OFPC milite pour que les personnes aux compétences limitées obtiennent l'AFP ou le CFC. A Genève, beaucoup de formations professionnelles sont à plein temps, contrairement aux normes fédérales qui consistent à former en entreprise. Genève réserve les formations plein temps qui permettent l'acquisition de compétences professionnelles et scolaires en milieu scolaire

aux très jeunes, tandis que la formation professionnelle pour les adultes est réservée au niveau de la formation duale (un employeur privé ou public avec un jour de demi de théorie dans un centre de formation professionnelle).

Le bénéficiaire de l'AFO doit être âgé de 30 ans, mais l'OCE a abaissé cette norme à 25 ans et même ponctuellement à 22 ans. Le cas échéant, le financement incombe intégralement à la Confédération.

Une députée PLR demande si les AFO ne sont actuellement octroyées qu'aux personnes qui ont un employeur. Elle demande si une personne au chômage peut demander cette aide. M<sup>me</sup> Nguyen répond qu'une personne au chômage entre dans le programme de formation professionnelle. L'OFPC lui trouve une place d'apprentissage et l'aide à trouver un employeur (formation duale). Elle mentionne le cas des adultes qui souhaitent se réorienter : si l'employeur les accepte, c'est souvent avec l'engagement d'un salaire de 3<sup>e</sup> année complété par l'AFO ; l'adulte en question a déjà de l'expérience professionnelle mais pas forcément dans le domaine.

Une députée PDC demande comment sont accueillis les seniors (à partir de 55 ans) en formation CFC parmi les employeurs privés. M<sup>me</sup> Nguyen répond que cela dépend des OrTra et des milieux. Elle dit que certains OrTra privilégient les jeunes ou les seniors à partir de 30 ans parce que ce sont des personnes qui ne posent pas de problèmes de comportements. Elle donne l'exemple des laboratoires pharmaceutiques qui peuvent privilégier un jeune qui sort du cycle d'orientation et le secteur santé social où la tranche d'âge est plus âgée, au-delà de 30 ans.

Une députée EAG demande comment s'articule l'accès de la formation permanente, de la formation continue, et les mesures de formation du chômage, étant donné que l'assurance n'a pas la vocation d'assurer la formation de base et la formation continue. M<sup>me</sup> Nguyen prend quelques exemples et explique que l'AFO est une solution pour l'AFP et le CFC qui est une formation sur 2 ans voire 3 à 4 ans, qu'il faut être au chômage avec un délai-cadre très restrictif. Si la personne est immédiatement employable, on va essayer de la replacer ou elle fera une formation complémentaire, c'est-à-dire continue. Parmi les adultes qui viennent à l'OFPC, beaucoup sont en emploi mais précaire et non qualifié et ils cherchent une reconnaissance pour l'expérience qu'ils ont acquise. Ils peuvent bénéficier d'une validation des acquis ou d'un complément de formation pour se présenter aux examens finaux.

La même députée souligne que les AFO sont très peu utilisées. M<sup>me</sup> Nguyen explique que c'est un investissement très important pour l'adulte qui a déjà une famille. A l'OFPC, ils reçoivent 1500 adultes par

année, ils ont 3000 personnes en formation, mais seules 700 personnes terminent avec un titre. C'est dû au fait que les situations personnelles et professionnelles des personnes changent en cours de formation. Les personnes qui ne sont pas à l'AFO financent elles-mêmes leur formation.

Une députée S demande aux auditionnés s'ils voient comme une plus-value l'idée du deuxième projet de loi qui offrirait des formations certifiantes, qualifiantes et adaptées aux adultes une fois passé le temps de la réinsertion avec d'autres formations que l'AFP et le CFC. M. Miserez explique que l'AFP et le CFC permettent d'entrer dans la voie professionnelle et l'emploi. L'OFPC a un grand travail de promotion à faire pour l'AFP qui reste méconnue. L'AFP permet aux personnes fragilisées d'avoir un titre reconnu et de travailler. Il n'est pas sûr que l'ouverture à d'autres formations soit une bonne idée. L'AFP, une attestation sur 2 ans, est de bon niveau mais trop élevée pour certaines personnes. Le directeur de l'office peut délivrer une attestation cantonale qui met en évidence les compétences de la personne, même si elle n'a pas l'AFP.

Une députée PDC demande s'il existe un accompagnement de ces personnes dans la réussite de leur AFP ou CFC et, dans l'affirmative quels en sont le coût et le temps passé. Elle demande le nombre rendez-vous cela que cela représente par an pour l'OFPC. M<sup>me</sup> Nguyen explique que chaque conseiller suit 300 candidats par an du début de leur projet jusqu'à l'émission du titre. Il y a 12 conseillers. Genève est un canton privilégié, parce que la formation est gratuite pour les adultes ce qui n'est pas le cas dans les autres cantons. Dans les autres cantons, c'est trois rendez-vous par candidat, à Genève c'est cinq et plus. Certains métiers demandent un suivi plus important comme la construction, l'hôtellerie.

Une députée PLR demande si l'objectif de 2% des demandeurs d'emploi inscrits ayant plus de 22 ans qui bénéficient d'une allocation de formation cantonale paraît pertinent. Elle demande aussi si le fait de devoir payer sa formation a une incidence sur l'obtention du titre à la fin. M. Miserez juge le chiffre élevé. Il met en doute l'utilité de mettre des quotas sur la quantité de formations. M<sup>me</sup> Nguyen explique que le fait de devoir payer sa formation n'a pas d'incidence et que le taux de réussite est le même à Genève que dans les autres cantons. Cependant, les chiffres sont difficilement comparables. Ainsi, au Tessin, il n'y a qu'un seul candidat alors qu'à Genève, il y en a 300.

Un député S constate le cercle vertueux où les personnes formées se forment toujours plus, et où les employeurs forment plus les personnes mieux formées. Il demande si ces projets de loi peuvent contribuer à casser cette dynamique. Il demande aussi si la formation permet de retrouver un emploi. M. Miserez explique qu'une personne sans titre présente un risque quatre fois

plus élevé d'être dans une situation de non-emploi par rapport à celui qui a un titre. La formation duale permet à l'employé d'être dans l'entreprise et à l'employeur d'engager l'apprenti comme collaborateur après l'obtention de son diplôme. La formation est l'élément clé, d'où l'importance d'atteindre l'objectif de la Confédération des 95% de la population en possession d'un titre.

### Séance du 21 janvier 2020

#### *Audition de M<sup>me</sup> Laure Faessler, secrétaire de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), et de M<sup>me</sup> Françoise Weber, secrétaire syndicale du SIT, de la commission des formations et de la CGAS*

M<sup>me</sup> Faessler explique que la CGAS soutient les deux projets de loi et de manière générale toutes les mesures permettant de faciliter l'accès à une formation qualifiante pour les différentes catégories de la population. La CGAS avait édité un manifeste syndical en 2011 sur le sujet de la formation continue dans lequel elle avait énoncé des recommandations dans l'accès à la formation pour les chômeurs. Les constats de 2011 restent d'actualité. L'accès à la formation continue reste inégal. Plus on est qualifié plus on y a accès, mais les personnes qui en ont véritablement besoin n'y accèdent pas forcément. Pour la CGAS, la politique de réinsertion, notamment de l'OCE, ne va pas dans le sens d'une réinsertion durable. C'est plutôt une logique de réinsertion rapide pour les personnes dont la formation n'est plus forcément adaptée au marché de l'emploi. Cette logique ne permet pas forcément une réinsertion durable. Cela fait revenir les gens au chômage et entraîne un coût pour ces personnes et pour la collectivité.

Le marché du travail est en mutation, ce qui signifie qu'il n'y a pas uniquement les personnes peu qualifiées qui ont besoin de formation continue. Les dispositifs mis en place mettent surtout l'accent sur les personnes qualifiées, notamment les AFO fédérales. Ces mesures de formation continue doivent être élargies à d'autres catégories de la population. Pour ces raisons, la CGAS soutient les deux projets de loi qui répondent à des problématiques que la CGAS avait soulevées, notamment sur le dispositif existant et sur des questions de mise en œuvre.

Concernant le projet de loi sur les allocations complémentaires, elle indique que, d'un point de vue syndical, l'allocation suggérée de 3 500 francs leur paraît largement insuffisante (notamment au vu du salaire minimum proposé). C'est un biais déplorable que le fait d'entrer dans une formation représente pour certaines personnes une baisse de revenu par rapport aux

indemnités chômage, ce qui peut être problématique, notamment quand il y a une famille à charge.

M<sup>me</sup> Faessler est favorable à la fixation d'objectifs chiffrés pour les autorités. Les chiffres de la mise en œuvre des mesures AFO sont dramatiquement bas. Ce sont les syndicats qui se retrouvent à transmettre ces informations aux services concernés, voire aux employeurs. C'est incompréhensible quand des fonds fédéraux sont disponibles et que cela ne semble pas être un coût démesuré pour le canton. Pour la CGAS, les objectifs chiffrés servent à mettre la pression sur les autorités et permettent d'exiger une reddition de comptes sur l'effet des mesures, ce qui est fondamental.

Le manifeste de 2011 demandait à ce que la commission de réinsertion professionnelle devienne une commission opérationnelle tripartite (non plus une commission consultative), afin d'exercer un contrôle plus conséquent sur la manière dont les mesures sont financées. Cette revendication est restée lettre morte, mais ce souhait reste d'actualité. Un dispositif plus efficace par rapport à ces mesures est nécessaire. M<sup>me</sup> Faessler soulève la question de la mise à niveau et propose de prévoir des mesures pour permettre aux personnes d'entrer en formation. La base doit être volontaire. C'est un investissement important qui ne doit pas devenir un argument de pénalité pour le chômage. Par rapport aux critères, la lisibilité du dispositif de la formation continue doit être améliorée. Un panorama global du dispositif est souhaité pour que les acteurs et les personnes concernées s'y retrouvent et puissent connaître l'ensemble des mesures.

M<sup>me</sup> Weber souhaite compléter en indiquant qu'elle intervient en tant que membre de la commission de la CGAS mais aussi comme membre du CIF (Conseil interprofessionnel pour la formation) qui est une instance consultative, notamment du DIP, pour tout ce qui ressort de la formation. Dans une des sous-commissions du CIF, en particulier sur ce qui concerne la formation des adultes, elle indique avoir insisté sur la nécessité d'utiliser davantage les AFO. C'est un coût raisonnable, car ce sont des allocations fédérales pour les chômeurs qui leur permettent de faire un apprentissage (à condition qu'ils n'aient pas une formation de base certifiée). Elle a constaté, depuis plusieurs années, une politique de l'OCE qui vise à mettre rapidement les personnes hors du circuit du chômage pour les remettre en emploi, mais appliquer à la lettre la loi fédérale revient à sortir des gens trop rapidement du chômage, ce qui engendre un retour de ces personnes au chômage. C'est dans ce contexte qu'elle a fait part de la nécessité d'utiliser davantage les AFO. Elle a souvent constaté que les syndicats doivent expliquer aux entreprises qu'elles ont la possibilité d'engager des adultes et que cela ne leur coûte rien si ce n'est de former les gens.

M<sup>me</sup> Weber relève que dans certaines professions, dans certains CFC, il y a des accords entre les partenaires sociaux, en particulier dans le domaine de la santé sociale, où ces derniers ont des recommandations en matière de salaire pour des CFC adultes. Elle précise que ce sont des demandes du SEFRI et de la Confédération, car ces personnes sont considérées comme ayant des expériences et pouvant amener un plus à l'entreprise. Souvent, le salaire convenu entre les partenaires sociaux est plus élevé que celui des AFO. Selon elle, il ne faut donc pas avoir peur de parler des 4000 francs, car il y a déjà des accords pour payer davantage les personnes concernées. Elle salue ce projet de loi qui vise à donner des indicateurs pour augmenter le nombre d'AFO et à mieux rémunérer au niveau cantonal.

Le fait d'avoir une loi cantonale sur le chômage qui donne plus d'indications est salué par la CGAS, car c'est un accompagnement de la LACI qui a un esprit assez restrictif et qui vise surtout à remettre les gens en emploi, voire, dans la réalité, à les pénaliser s'ils n'ont pas fait le nécessaire. L'OFPC, il y a cinq ans, était en déficit flagrant et ne permettait pas au système de fonctionner, de guider les gens et de donner les moyens aux organisations formatrices d'assurer la formation des adultes. Elle relève que ce guichet universel est nécessaire et que les mesures se déclinent avec des compléments budgétaires où il y a le DIP, le département de la cohésion sociale et le DSES qui participent, car ce sont les problématiques de l'emploi, de la formation des adultes et du chômage qui sont concernées par tous ces thèmes. Il s'agit d'une question interdépartementale. Il y a maintenant des politiques publiques clairement définies, qui sont interdépartementales et que si on peut les implémenter, ce serait une bonne chose, car un catalogue de marche à suivre pourrait en découler (actuellement c'est très fragmenté). Tous les acteurs se rendent compte de la nécessité de travailler davantage ensemble et de ne pas créer plus de dispositifs.

Une députée EAG relève qu'il a été déclaré que l'OCE lui-même n'informait pas suffisamment que c'était aux syndicats de le faire. Elle se demande si l'ORP ou l'OCE restent compétents pour effectuer ce travail, si l'OCE ne devait pas faire un effort pour être plus pointu à ce sujet.

M<sup>me</sup> Weber que la politique de l'OCE prévoit de privilégier les éléments de la LACI qui visent à remettre le plus rapidement possible les gens en emplois, ce qu'elle critique fortement. Elle constate que ces personnes sont assignées à des emplois, parfois de manière abusive, et en ressortent parfois aussi vite qu'ils y sont entrés. Elle rappelle la nouvelle loi fédérale (entrée en vigueur l'année dernière) sur les droits de la formation continue des adultes. Dans la réalité, les lois ne sont pas encore adaptées à ce droit de la reconversion professionnelle, car les AFO sont destinés à une première

certification. Ces mesures sont réservées aux adultes n'ayant pas encore de formation de base, il ne s'agit donc pas de reconversion. M<sup>me</sup> Weber souligne que les droits et moyens doivent être élargis à la reconversion professionnelle.

Selon un député PDC, dans le futur, les personnes nécessitant de ces formations sont le secondaire II (CFC et maturité), et non pas ceux qui n'ont pas de formation. Il demande si les projets de loi vont pouvoir répondre à ces demandes. M<sup>me</sup> Faessler explique que le PL 12443 n'y répond pas, car il complète la loi fédérale qui ne s'adresse pas à des gens déjà formés, mais le deuxième vise à étendre le droit à une allocation de formation, également pour les gens qui ont ce type de certificat.

Le même député relève que cela pourrait amener des questions de salaire, notamment si une personne percevait davantage au chômage que par une reconversion. M<sup>me</sup> Faessler répond que le but du projet de loi est de s'aligner sur les indemnités de chômage, plutôt que de limiter à 3 500 francs. Il s'adresse à des chômeurs, donc à des personnes qui ont déjà perdu leur emploi. Elle trouve important de s'aligner sur les indemnités chômage pour ne pas décourager les gens à se réinsérer.

M<sup>me</sup> Weber constate que les personnes qui font des reconversions ont déjà un certain nombre d'expériences professionnelles et personnelles et qu'il s'agit de projets mûris. C'est vers cela que les partenaires sociaux tendent. Elle déclare que ces personnes doivent être accompagnées dans un projet de reconversion. Elle ne pense pas qu'une rallonge excessive soit nécessaire.

## Séance du 28 janvier 2020

*Audition de M<sup>me</sup> Caroll Singarella, directrice du service des mesures pour l'emploi (OCE), et de M. Jean-Christophe Bretton, secrétaire général adjoint chargé du marché du travail et du commerce (DSES)*

M. Bretton communique les derniers chiffres du chômage. Les taux de décembre s'élèvent à 3,9% (légère augmentation par rapport à novembre), 9698 chômeurs inscrits et 14 260 demandeurs d'emploi. Le taux de chômage dit BIT est comparable entre les différents pays et est à près de 11,8% pour Genève. Ce taux est calculé par rapport à une enquête, soit un échantillonnage de 1000 personnes. Il affirme que ce taux n'est pas reconnu par le SECO mais qu'il les inquiète, car il est haut par rapport aux taux des pays voisins, notamment celui de la France. Le taux de chômage des jeunes est de 3,1%. Les allocations de formation concernent 70 personnes (moyennes sur les nouvelles allocations formations) qui sont suivies d'année en année. Ces projets de loi essaient d'encourager ces allocations et de créer

un complément à ces allocations fédérales. Il préconise de travailler davantage avec les allocations fédérales financées par la loi sur le chômage et d'aller plus loin que celle-ci. Il propose d'aller en dessous des 25 ans et de travailler sur le dispositif fédéral avant de prévoir un dispositif cantonal complémentaire.

M<sup>me</sup> Singarella explique que l'office cantonal de l'emploi encourage la qualification des publics faiblement qualifiés. Elle relève une volonté d'aller dans cette direction. L'OCE cherche à développer le système des allocations de formation (27 nouvelles demandes d'allocations acceptées). Elle explique qu'il y a peu de demandes, notamment en raison des questions de volontariat (il faut une base volontaire de l'intéressé), des questions de capacité (il faut que la personne puisse se former et donc ait un niveau scolaire minimum pour faire un apprentissage). Les personnes doivent remplir des prérequis (en français, en mathématiques, etc.). Elle constate que le français est souvent un frein. Le nombre de places d'apprentissage n'est pas extensible, ce dont il faut tenir compte. La formation de type CFC ou AFP répond à un calendrier scolaire ; elle est prévue pour des personnes sortant du cycle d'orientation. Cela complique la situation pour les adultes, car ce dispositif les limite, notamment en vue de la rentrée en fin août. M<sup>me</sup> Singarella indique que le temps est leur ennemi, car l'OCE doit faire en sorte que les gens retrouvent du travail le plus rapidement et le plus durablement possible. Des entrées en apprentissage plusieurs fois dans l'année seraient idéales. Un autre frein pour les adultes est de se retrouver en classe avec des jeunes de 15 ans. Ce sont souvent les PME qui prennent des personnes en formation et le fait de devoir avancer les 3 500 francs pose souvent un problème de liquidités.

Par rapport au PL 12443, M<sup>me</sup> Singarella trouve illusoire de fixer un objectif de résultat. Elle informe qu'une campagne d'informations et de sensibilisation sur les allocations en général sera lancée à l'attention des entreprises et des candidats. Au niveau suisse, Genève n'est pas à la traîne. Entre 2013 et 2019, il y a eu 176 allocations de formation délivrées sur lesquelles la moyenne d'âge se situe autour de 32 ans et huit personnes avaient 45 ans ou plus au moment où ils sont entrés dans le dispositif de formation. Il n'y a donc pas que des jeunes. L'allocation formation au sens de la loi sur le chômage impose un minimum de 30 ans, mais il est d'usage d'accepter des dérogations à partir de 25 ans. Si le demandeur est encore plus jeune, l'OCE est attentif à ne pas se substituer aux autres dispositifs, notamment à la formation initiale traditionnelle. Il faut éviter de tomber dans le travers de trop diminuer la limite d'âge et d'inciter les jeunes à s'inscrire au chômage. Pour les plus jeunes, il y a la voie traditionnelle de la formation qui doit être suivie.



Concernant les montants indiqués dans les projets de loi, M<sup>me</sup> Singarella donne les chiffres de 2018. Le gain assuré moyen était de 3888 francs et l'indemnité de chômage était de 3000 francs. L'allocation de formation de ces personnes améliorerait donc leur situation financière. Si l'allocation complémentaire de 4000 francs entrerait en vigueur les projets de loi, alors 90% des gens la toucheraient. Elle relève que les complications administratives pour les entreprises doivent être prises en compte comme un frein supplémentaire.

Un député S demande pourquoi les autres possibilités fédérales qui pourraient primer un financement cantonal ne sont pas exploitées. M<sup>me</sup> Singarella explique que les directives concernant les allocations de formation ont été modifiées par la Confédération. Aujourd'hui, quand une allocation est refusée, la raison doit être motivée. Les nouvelles directives de la Confédération entendent minimiser les risques d'échec ce qui engendre des tests ; si la personne intéressée n'a pas le niveau requis, elle ne sera pas formée. Le chiffre de 300 personnes qui sont entrées dans le dispositif de qualification des adultes l'année passée n'est donc pas négligeable. M<sup>me</sup> Singarella concède qu'au niveau des AFO cela se traduit par peu de monde. Elle souhaite des assouplissements du contexte et du cadre dans lequel s'inscrit la formation duale ce qui permettrait un meilleur engagement même si cela revient à changer les ordonnances fédérales, ce qui n'est pas simple.

M<sup>me</sup> Singarella souligne la stabilité dans l'octroi des prestations et donne les suivants pour les AFO en précisant qu'ils ont augmenté depuis 2013 : 19 nouvelles demandes en 2013, 18 en 2014, 26 en 2015, 28 en 2016, 34 en 2017, 24 en 2018 et 27 en 2019. Il y a des contraintes, notamment les conditions fixées par la loi sur l'assurance-chômage, pour pouvoir bénéficier de ces allocations : être inscrit au chômage, être dans un délai cadre indemnisé, ne pas avoir achevé de formation professionnelle ou alors avoir une formation obsolète et ne pas avoir une formation de niveau tertiaire, même si certaines de ces dernières ne facilitent pas l'employabilité. Les collaborateurs de l'OCE doivent faire la promotion de ces mesures et doivent informer les candidats de la prestation quand celle-ci est possible.

Une députée PLR souhaite des précisions par rapport au gain assuré et aux indemnités chômage. Elle comprend que ceux qui reçoivent l'AFO ont un bénéfice de 500 francs, ce que confirme M<sup>me</sup> Singarella. La députée demande ce qui se passe pour des personnes qui ont, à la base, un gain assuré plus haut ou une indemnité qui dépasse 3500 francs. M<sup>me</sup> Singarella explique que le maximum autorisé par la loi sur le chômage est 3500 francs pour les

AFO. Environ 10% des candidats à l'AFO étaient au-dessus de ce seuil sans que cela ait été un frein à la formation.

Une députée S demande des précisions quant aux mesures prises pour les personnes intégrées dans un processus avec des adultes et les limites que la loi pose à ce sujet. M<sup>me</sup> Singarella explique que les classes pour adultes permettraient de garantir une entrée régulière dans la formation et de mettre davantage de personnes en formation. Il faut faire attention à ne pas prendre la place des jeunes pour les apprentissages. L'an dernier, l'OFPC a transmis les places d'apprentissages non pourvues passé un certain délai. Plus de la moitié des entreprises contactées se sont montrées intéressées à former des adultes mais ne connaissaient pas la possibilité de le faire. C'est la raison pour laquelle l'OCE souhaite mener une campagne d'information. Il est également nécessaire de valoriser certains métiers. M<sup>me</sup> Singarella insiste sur le fait qu'elle n'encourage pas la qualification à tout va, mais l'employabilité. Il est donc nécessaire que l'apprentissage choisi soit porteur d'emploi à long terme. Le canton de Genève forme moins en dual, notamment en ce qui concerne les métiers techniques.

La même députée revient sur la formation de base qui peut être lacunaire. Elle demande si l'office cantonal de l'emploi soutient les remises à niveau. M<sup>me</sup> Singarella déclare travailler avec l'UOG et d'autres structures si les jeunes sont en rupture scolaire. Pour le français, elle indique que l'OCE a beaucoup investi, mais les résultats attendus n'ont pas été obtenus. La manière de faire a donc changé et la responsabilité est redonnée aux personnes.

Un député MCG s'enquiert du fait que les apprentissages ne sont pas mis en avant. Il demande si la valorisation de certains métiers par les salaires est possible. M<sup>me</sup> Singarella relève que ce qui freine les jeunes peut être la pénibilité de certains métiers. Le frein se situe surtout à ce niveau. M. Bretton remarque que la place d'apprentissage la plus recherchée est celle d'employé de commerce, alors que c'est là que se trouve le taux de chômage le plus élevé. Les débouchés futurs pour les jeunes ne sont pas assez explicités ; ils ne sont pas forcément bien orientés et informés.

## Séance du 4 février 2020

*Audition de l'Union des associations patronales genevoises (UAPG), représentée par M<sup>me</sup> Stéphanie Ruegsegger, secrétaire permanente de l'UAPG et directrice du département de politique générale à la FER Genève, et M. Frank Sobczak, directeur du département de la formation à la FER Genève*

Selon M<sup>me</sup> Ruegsegger, l'UAPG juge la formation professionnelle très importante, notamment dans les questions de marché du travail. Le manque ou l'absence de formation augmente le risque de pauvreté. Elle indique avoir un avis favorable au sujet des mesures qui permettent d'assurer un certain niveau de formation et de garder un lien avec le marché du travail. En revanche, elle se demande si les mesures traitées sont les plus pertinentes.

Sur le PL 12443, elle rappelle qu'il s'adresse aux chômeurs de plus de 30 ans sans formation ou avec une formation qui n'est plus adaptée aux besoins du marché du travail. Elle indique que l'AFO fédérale équivaut à 80% du gain/revenu assuré dans une limite de 3500 francs par mois (qui comprend l'éventuel salaire versé par l'employeur). Elle souligne que les conditions sont claires et que l'AFO constitue une des mesures du marché du travail parmi d'autres qui répond à un profil particulier de chômeurs (environ 70 personnes à Genève). Le PL 12443 envisage d'augmenter le montant de l'aide allouée en maintenant un revenu de référence à 80% du gain assuré tout en fixant un minimum de 4000 francs par mois et en augmentant le nombre de prestataires possibles pour toucher 2% des demandeurs d'emploi. Concrètement, cela revient à dire que le canton complète l'AFO pour un montant où tout le monde aurait droit à 3500 francs par mois (pouvant aller 9880 francs par mois) et que le canton pourrait, dans des cas extrêmes, devoir allouer jusqu'à 6380 francs supplémentaires par mois. La proposition ne toucherait plus 70 personnes mais 292 (ce qui équivaut aux 2% demandés par le projet de loi). Pour le canton, cela signifie que le supplément serait de 1,3 million de francs.

Au-delà de la question budgétaire, que M<sup>me</sup> Ruegsegger souligne ne pas être traitée par le projet de loi qui ne comporte pas de réponses sur le financement de cette prestation, elle indique que la question est celle de la pertinence de cette mesure. Celle-ci mesure postule un objectif quantitatif de 2% des demandeurs d'emploi, alors que l'AFO fédérale a une dimension qualitative qui concerne un profil particulier de chômeurs (chômeurs qui justifient d'une durée de cotisation de minimum 12 mois n'ayant pas achevé de formation professionnelle ou cette dernière ne répondant plus aux besoins du marché du travail). Les critères sont stricts et la mesure est utilisée par les ayants droit. L'augmentation de la mesure ne se base plus sur un pourcentage

de chômeurs, mais sur des demandeurs d'emploi, base beaucoup plus large que celle des chômeurs. Selon l'auditionnée, le taux de 2% n'est pas justifié. Plutôt que de postuler des pourcentages, il vaut mieux faire une analyse des besoins réels pour voir quelle mesure serait la plus adaptée.

Sur la question du salaire, M<sup>me</sup> Ruegsegger rappelle la votation à venir sur le salaire minimum (23 francs de l'heure) et comprend la volonté du projet de loi de proposer un référentiel salarial qui corresponde à cela. Ce salaire minimum n'a pas encore été accepté par le peuple. C'est une valeur artificielle par rapport au monde du travail, car il y a des branches dans lesquelles allouer ce montant n'est pas possible. Il y a un décalage avec la réalité du monde du travail.

Sur le PL 12444, M. Sobczak constate une différence au niveau de l'octroi des prestations avec une limite à 22 ans qui se détache de l'AFO fédérale dont la limite est à 30 ans (avec exception jusqu'à 25 ans). La limite lui paraît être fixée très tôt dans le parcours professionnel. Le projet de loi ne prévoit pas de délai d'octroi de l'allocation après la fin du droit de chômage et laisse supposer qu'elle est octroyable si le bénéficiaire a effectué une formation il y a plus de deux ans ; le bénéficiaire pourrait donc enchaîner les formations, ce qui n'est sans doute pas le but. Le terme « formation » n'est pas très explicite ce qui est problématique, car il ne s'agit pas de faire une compétition entre les formations (plein temps, tertiaire, etc.). M. Sobczak craint une distorsion dans les parcours de formation (attente de la part des jeunes, car la situation financière est plus attractive que la formation duale). Par rapport au dispositif FO18, il est important d'aligner l'âge. La durée de formation est estimée à 4 ans, mais qu'il n'y a pas de durée minimale, ce qui laisse une marge de manœuvre énorme sur le type de formations qui peuvent être financées. L'auditionné demande que cela soit précisé. Il souhaite privilégier les formations en entreprise avec une AFO. Il relève qu'il n'est pas fait mention des frais d'écolage et veut savoir s'ils sont compris. De plus, aucun lien n'a été fait avec le PL 12445 et il se demande s'il faut appliquer un principe de subsidiarité (d'abord une bourse avant de bénéficier de ce type de prestation). Au niveau des 2%, il rejoint les propos de sa M<sup>me</sup> Ruegsegger et déclare que poser un chiffre ne permet pas de tenir compte de certaines problématiques (places nécessaires, structures de formation adaptées (rentrée scolaire), etc.). Il faut profiter de l'AFO fédérale et l'exploiter au maximum avant de mettre en place un projet cantonal qui risque de brouiller les cartes au niveau du parcours de formation. Le PL 12444 pose beaucoup de questions qui ne sont pas abordées (notamment au sujet des bénéficiaires et du financement).

Une députée PDC veut connaître l'analyse qui est faite du terrain et savoir s'il y en a eu une effectuée afin de déterminer les besoins. Selon M<sup>me</sup> Ruegsegger, une recherche sur les profils des différentes personnes n'a jamais eu lieu. Elle a le sentiment que ce projet de loi est un signal pour dire aux jeunes d'attendre 22 ans pour faire une formation payée, signal qu'elle désapprouve. Elle aurait préféré avoir une analyse des besoins. Au sujet des 2%, M. Sobczak ajoute que, sur le terrain, le profil des personnes en difficulté montre des manquements de connaissances de base (français, mathématiques, etc.) qui ne les rendent pas éligibles à une formation classique. Il faut d'abord faire un travail de mise à niveau. Il pense qu'il faut une analyse plus ciblée des différents problèmes avec des missions de rattrapages avant d'avancer un chiffre comme les 2% qui n'est pas réaliste. Si 2% des demandeurs d'emploi étaient poussés dans des formations, alors il serait constaté qu'une bonne partie ne pourrait pas y entrer (notamment par manque de places ou de prérequis).

M<sup>me</sup> Ruegsegger remarque que pour les AFO menées en entreprise, il est nécessaire de trouver le nombre d'entreprises suffisant pour allouer des places. M. Sobczak indique que les places sont chères que ce soit au niveau du parcours classique de formation (attestation et certificat) ou des PAI (préapprentissage d'intégration). Les entreprises doivent jouer le jeu de la formation professionnelle, mais il faut maîtriser les demandes et le type de canal.

Un député S demande quel est le nombre de personnes qui pourraient théoriquement demander l'AFO. Il veut savoir si les 2% sont vus comme un incitatif, un quota. M<sup>me</sup> Ruegsegger indique que l'AFO est une des mesures du catalogue de la LACI pour un type de profil particulier qui donne une vraie chance de réintégrer le marché du travail à travers une formation et un effort financier. Certaines personnes n'en font pas la demande, mais elle ne connaît pas de volonté de restriction, d'autant moins que c'est un budget fédéral. Sur la question du 2%, elle est en faveur de mesures incitatives, pour autant qu'elles soient pertinentes. Elle ne comprend pas pourquoi on parle de demandeurs d'emploi alors que la mesure est adressée à des chômeurs. M. Sobczak rappelle que le succès d'une formation part aussi du volontariat. Il remarque que ces 2% sont uniquement quantitatifs. Il préférerait avoir des critères sur l'éligibilité par rapport à la prestation, ce qui permettrait de mieux identifier le public.

Un député S souligne que le projet de loi prévoit un plan pour éviter l'effet d'aubaine et pose comme principe que le non-respect peut entraîner une révocation. M. Sobczak suggère que d'autres critères soient trouvés, par exemple un taux de 80% de présence aux cours. Il demande des critères

précis qui fixent un cadre et qui ne dépendent pas des appréciations de différentes personnes. M<sup>me</sup> Ruegsegger remarque que la convention de formation n'est pas passée avec l'entreprise mais avec l'office. Il n'est d'ailleurs pas clair s'il s'agit de l'OCCE ou de l'OFPC car cela n'est pas clair. M. Sobczak relève qu'il y a trois lieux de formation, soit l'entreprise, l'école et les cours interentreprises. Il voit de plus en plus de situations dans lesquelles l'office signe un contrat. Il faut faire attention à ce que l'office ne se substitue pas à l'entreprise. Depuis 4 ans, la formation a changé notablement, notamment du fait du guichet unique de l'OFPC qui a rééquilibré les rôles de l'Hospice général et de l'OCE, mais que cela doit continuer à être consolidé (organisation, budget, etc.). Tout amener en même temps sans comprendre les interactions peut poser des problèmes et des dangers de financement.

### **Séance du 25 février 2020**

#### ***Audition du professeur Raphaël Lalive, UNIL***

M. Lalive souhaite commenter les projets de loi sous l'angle du marché du travail et de l'économie (dans le sens de regarder les avantages et les potentiels de la loi). A la lecture des deux projets, il a eu le sentiment que le PL 12444 était plus important, car il vise à installer une allocation pour toutes les personnes remplissant les différents critères. Chaque personne qui n'a pas eu la chance de retrouver un emploi aurait la possibilité d'avoir une formation. Le PL 12443 offre un subside complémentaire à une mesure déjà existante. La formation pour avoir un titre professionnel en Suisse est indispensable et permet une carrière, un salaire et un emploi plus stables. Concernant le changement technologique, l'intelligence artificielle (IA) permet de grands changements, mais elle crée beaucoup d'incertitudes et nécessite un choix de nouvelle carrière dans le marché du travail. Le projet de loi permet aux personnes qui sont au chômage et dont le travail actuel n'est demandé de se former sur un autre domaine. M. Lalive a apprécié de voir dans le PL 12444 que les conventions sont établies, car dès qu'un subside est délivré, il pense qu'il est important d'expliquer les attentes qui s'y rapportent. Il trouve que les projets de loi sont intéressants et pertinents.

Pour les points critiquables, M. Lalive remarque que l'effectivité des subsides doit être définie, car ils permettent l'hypothèse que les personnes qui voudraient se former ne pourraient pas trouver d'autres financements à cette fin. Les contraintes de liquidité sont importantes et ne permettent pas à certaines personnes de se former. Le financement complémentaire fédéral le permet déjà et si les gens n'ont pas de souci de liquidité, alors ce qui est prévu ne fait que donner plus d'argent à la personne concernée. Le risque est

de donner un subside à des personnes qui n'en ont pas besoin. L'auditionné ne veut pas dire que la loi se base sur une hypothèse mal fondée, mais il relève qu'il est possible que la loi ne fonctionne pas si les personnes n'ont pas de difficultés de financement.

De plus, il est difficile savoir si les entreprises formatrices vont jouer le jeu. Pour le secteur privé, il y a la difficulté de prendre en compte des carrières non linéaires. Il est plus facile d'offrir une place pour quelqu'un qui vise une carrière linéaire. Il serait utile d'avoir un calcul entre les subsides et le bénéfice que cela engendre sur le travail.

Dans l'ensemble, M. Lalive soutient l'idée de financer une formation. C'est novateur et va dans le sens du marché du travail. Il remarque que dans chacune des lois il y a un quota de 2%, ce qui fait un total de 4%. Cela représente le quadruple de ce qui est maintenant financé par la loi fédérale. Cet objectif lui semble ambitieux.

M. Lalive revient sur le PL 12444 et remarque qu'il offre des prestations à chaque personne ayant plus de 22 ans, alors que la loi fédérale offre des prestations dès 30 ans. Il demande si cela se veut complémentaire ou alternatif. Il souhaiterait avoir des précisions sur les critères de formation. Il pense que la commission ne veut pas d'une loi qui offre à chacun de se former dans différentes branches, notamment dans celles où il y aura de la demande, car ça signifierait qu'elle finance quelque chose de par le peuple, ce qui implique que la formation doit être viable et permettre des postes à dispositions.

Un député PLR relève que la différence entre la loi fédérale et les projets de loi est l'augmentation de la subvention. La contrainte de liquidité n'est pas le frein de cette loi. Il souhaite savoir pourquoi la loi fédérale est si peu utilisée et demande s'il faut mettre un plafond d'âge au PL 12444. M. Lalive explique que s'il n'y a pas plus de personnes en formations c'est parce qu'il y a trois personnes impliquées dans chaque demande de formation : le demandeur d'emploi, personne à laquelle se réfère la loi (il est possible que le frein soit ici), l'office (il relève que le SECO pense que le chômage n'est pas la phase pour se réorienter et décourage donc la prise de ces formations) et les entreprises. Il a des doutes quant à savoir si les entreprises seraient rapidement aptes à créer une place d'apprentissage pour quelqu'un qui vient avec un bagage, car elles aiment formater (surtout les jeunes). Pour le plafond d'âge, il pense qu'il faut faire un tri et penser à qui n'a pas besoin de soutien. Les jeunes prennent en compte tous les métiers possibles et ils n'ont pas de problème à trouver les bonnes professions, car ils sont en début de carrière. Concernant les personnes en fin de carrière, il explique qu'il faut voir un calcul de rentabilité (une personne, qui se forme à 55 ans, a 59 ans quand elle

commence à vraiment travailler et 4 ans plus tard elle sera à la retraite). Il explique que ce n'est pas l'âge qui est pertinent, mais le temps restant jusqu'à la retraite.

Un député S revient sur la remarque que subventionner ne serait pas la meilleure manière d'inciter les gens à se former. Il demande quel serait le moyen le plus optimal pour inciter les gens à se former. Selon M. Lalive, la principale contrainte est la contrainte financière. La recherche montre que les personnes ne sont pas conscientes de leurs différentes possibilités. Il remarque que l'information est parfois manquante, car le SECO ne fait pas de publicité et l'office non plus. A ce stade, il ne connaît pas le frein principal sur la formation. Il trouve que la commission mise sur quelque chose qui peut être intéressant.

Le même député demande quels sont les risques d'abus, si des personnes profiteraient de ces projets de loi pour être formées sur le dos de l'assurance-chômage. M. Lalive juge le PL 12444 bien écrit. Les conditions demandent un travail, un licenciement et ensuite d'attendre une certaine durée des allocations chômage avant de pouvoir toucher les subsides. Comme ce sont des mesures qui visent des personnes au chômage, il pense que les gens ne vont pas se faire licencier pour se voir payer une formation.

Une députée PLR revient sur l'importance des conventions si celles-ci doivent contenir des éléments contraignants (comme une garantie de réussite) ou si le système doit être plus libre. M. Lalive explique avoir fait beaucoup de recherches sur les sanctions. L'exigence ne peut pas être formulée sans qu'il y ait une conséquence contraignante. Les conventions doivent spécifier des buts et ce qu'il se passe si le but n'est pas atteint. Mais le système ne soit pas trop rigide non plus. Il faut des conséquences aux buts non atteints, tout en laissant une certaine souplesse. La sanction en tant que telle n'est pas une bonne mesure, mais le fait d'énoncer les conséquences est productif.

Un député Ve souhaite connaître le profil sociologique du chômeur de 30 ans. M. Lalive explique avoir fait un sondage auprès de tous les chômeurs du canton de Vaud et leur avoir demandé ce qu'était le chômage pour eux : une crise personnelle, un moment pour souffler, etc. Beaucoup ont indiqué que c'était un temps de repos. La nouvelle génération est motivée par le sens du travail. La phase de chômage est difficile, surtout sur le long terme. La population concernée a de la peine à se projeter dans une formation réussie dans les quatre ans. La motivation est un aspect important et la plupart des personnes retrouvent un travail dans les premiers six mois de chômage.



### *Discussion interne*

La présidente constate que toutes les auditions de ces objets ont eu lieu. Elle ouvre la discussion.

Une députée PLR remarque que sur le PL 12444, M. Lalive a fait une lecture de l'art. 45 i al. 1 qu'elle ne partage pas, soit une prestation octroyée uniquement à des personnes arrivant en fin de droit de chômage. Elle ne comprend pas que la personne doit être arrivée à la fin du temps de chômage pour obtenir le droit à la formation, mais qu'elle peut prétendre à cette allocation dès qu'elle arrive au chômage. Elle rappelle que c'est la raison pour laquelle le PLR avait souligné le risque de dérive, c'est-à-dire les personnes s'inscrivent au chômage pour profiter de ces allocations de formation. C'est un argument à prendre en compte contre l'entrée en matière de ce projet de loi.

La présidente relève que, pour un projet de formation, il lui semble évident que la personne ne va pas attendre un épuisement des indemnités chômage. Elle indique qu'un tel projet nécessite une évaluation fine de la situation de la personne. Si la personne arrive en fin de droit, cela signifie que le processus n'a pas été rempli et que cette mesure a été manquée. Elle souhaite que la réinsertion soit envisagée dès le début. Elle souligne que cela se retrouve dans les AFO. Il y a des critères préalables qui définissent le cercle légitime des personnes potentiellement concernées.

Une députée Ve explique que son groupe entrera en matière, car les projets de loi permettent de mettre la formation au centre du débat, de travailler en amont de l'aide sociale et de soutenir les jeunes qui veulent se former. C'est un investissement important.

Un député PDC indique que son groupe n'entrera pas en matière, car les auditions ont montré que les AFO peuvent être demandées avant l'âge indiqué et que le canton se doit de les utiliser, qu'il existe des cas de possibilité de prise en charge et que le problème relève de la coordination. La nouvelle loi n'amène rien à la situation actuelle et ne définit pas les personnes concernées, ni s'il y aura un contrôle de réussite. Il faut utiliser ce qui existe déjà. Il n'est pas clair quelles sont les personnes dont la situation serait améliorée.

Un député S explique que la dimension des projets de loi n'est pas révolutionnaire mais qu'elle permet un renforcement des AFO qui sont sous-utilisées. La politique du chômage est de réinsérer le plus rapidement possible, ce qui ne fonctionne pas. Il souhaite repenser le système. L'objectif de 2% se veut comme un signal politique sur l'importance de la formation ; ce pourcentage n'est pas contraignant. Il invite les députés à soutenir ce

projet de loi ou à tout le moins s'abstenir. Le groupe socialiste est à l'écoute d'amendements.

Le MCG a la même position que les groupes de droite. De plus, il juge que les ressources de formation doivent être mises au niveau primaire et secondaire mais pas à 22 ans. Le groupe MCG refusera les projets de loi.

L'UDC refusera également les projets de loi. Les auditions ne l'ont pas convaincu à entrer en matière.

Le groupe EAG soutient les projets de loi, estimant que la formation professionnelle est importante et que l'assurance-chômage n'a pas pour vocation la réinsertion professionnelle. Ces projets de loi permettraient une augmentation du nombre d'AFO. La députée EAG est en faveur du taux de 2%. Peu de personnes sont orientées vers ces mesures. Elle remarque que le décalage entre le profil d'une personne et le marché de l'emploi est grand et qu'il faut plus d'efforts pour parvenir à une réconciliation entre ces éléments. L'abaissement de l'âge pour bénéficier d'une AFO est une bonne chose. L'OCE a indiqué que cela était possible, mais elle pense que plus d'AFO peuvent être données. Parallèlement à ces projets de loi, elle remarque que, ce qui est en jeu, ce sont les articulations des différentes possibilités d'accès à la formation et qu'il y a un grand effort d'information et de coordination à développer. Une entrée en matière avec des amendements permettrait d'avancer à ce sujet.

## Votes

### PL 12443

#### *1<sup>er</sup> débat*

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12443 :

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Non : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : -

*L'entrée en matière est refusée.*

La présidente propose de coupler les deux projets de loi.

## PL 12444

### *1<sup>er</sup> débat*

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12444 :

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Non : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : –

*L'entrée en matière est refusée.*

### **Conclusion**

Toutes les études le montrent. La formation est le meilleur rempart contre le chômage. C'est dans la formation de base qu'on l'acquiert le plus facilement. A Genève, selon le professeur Ferro Luzzi, le nombre de personnes au bénéfice d'une formation tertiaire est plus élevé que dans le reste de la Suisse (44,9% contre 34,7%), mais celui du nombre de personnes n'ayant fait que l'école obligatoire l'est aussi (22,3% à Genève contre 17,9% en Suisse). Dans la pratique, il s'avère que la formation sur le tard de personnes peu ou pas qualifiées est très difficile, surtout en ce qui concerne les formations certifiantes de type AFP ou CFC. Or, c'est justement à cela que servent les allocations de formation fédérales (AFO) qui sont au cœur de ces deux projets de loi.

Pour rappel, les AFO sont destinées à des personnes au chômage, qui ont au moins 30 ans (à Genève, cette limite a été abaissée à 25 ans), qui n'ont pas achevé de formation professionnelle ou qui ont fait une formation secondaire dans un domaine sans débouchés sur le marché du travail.

Les candidats doivent de plus satisfaire aux prérequis scolaires nécessaires à la formation, notamment en mathématiques et en français, et l'apprentissage ou l'AFP doit s'effectuer dans une profession où il existe de réelles perspectives d'emploi. L'allocation est de 3500 francs par mois. Les conditions sont donc strictes et ne correspondent pas à tous les profils de chômeurs.

Il faut noter qu'à Genève, l'assurance-chômage propose d'autres aides comme l'allocation d'initiation au travail (AIT) ou l'allocation de retour en emploi (ARE). L'AIT peut s'avérer utile lorsqu'un employeur est intéressé par un candidat inscrit au chômage, mais qu'il manque à ce dernier des compétences pour être pleinement opérationnel à son poste de travail. Si l'employeur s'engage à le former, il touchera des AIT. Cette participation de l'assurance-chômage au paiement du salaire de son nouvel employé dure en principe six mois, mais peut aller jusqu'à douze mois dans certains cas.

L'ARE permet d'engager une personne en fin de droit du chômage et de recevoir une aide financière de l'Etat de 50% de son salaire sur une durée déterminée.

Les raisons qui ont décidé la majorité de la commission des affaires sociales à refuser l'entrée en matière sur les PL 12443 et 12444 sont les suivantes :

Augmentation de l'allocation à 4000 francs par mois : en 2018, le gain assuré moyen des personnes au bénéfice d'une AFO était de 3888 francs et l'indemnité de chômage était de 3000 francs. L'allocation de formation à 3500 francs améliorerait donc leur situation financière. Seuls 10% des bénéficiaires avaient un gain assuré entraînant un impact négatif de l'AFO sur leur situation financière, mais ça n'a pas été un critère de renonciation à l'AFO. Le montant actuel de 3500 francs est donc pertinent dans 90% des cas.

Introduction d'un objectif de 2% de personnes au bénéfice d'une AFO : aujourd'hui, ce taux est de 0,47%. Dans les faits, il y a peu de demandes pour des AFO, notamment à cause de la base volontaire des intéressés, des prérequis scolaires exigés, de la durée de la formation (entre 2 et 3 ans). De plus, la formation de type CFC ou AFP répond à un calendrier scolaire, avec une seule rentrée par année fin août, ce qui peut signifier de longs mois d'attente et donc un frein supplémentaire. De plus, pour certains adultes, être en classe avec des jeunes de 15 ou 16 ans peut s'avérer peu motivant.

Abaissement de l'âge à 22 ans : l'allocation formation au sens de la loi sur le chômage impose au bénéficiaire d'avoir au moins 30 ans, mais il est d'usage d'accepter des dérogations à partir de 25 ans. Si le demandeur est plus jeune, l'OCE est attentif à ne pas se substituer aux autres dispositifs, notamment à la formation initiale traditionnelle. Pour les plus jeunes, la voie traditionnelle de la formation doit être suivie, sans passer par le chômage pour obtenir une allocation de formation.

Ouverture à d'autres formations que l'AFP ou le CFC : le PL 12444 prévoit une allocation cantonale de formation d'une durée maximale de quatre ans pour les personnes inscrites au chômage si elles entreprennent une formation qualifiante et certifiante facilitant leur réinsertion sur le marché de l'emploi. C'est l'autorité compétente qui établit le catalogue des formations certifiantes, qualifiantes et adaptées aux adultes facilitant la réinsertion des chômeurs sur le marché de l'emploi. Le fait d'ouvrir l'allocation à tout type de formation est l'un de plus grands problèmes de ce projet de loi, tout jeune commençant une formation longue pouvant désormais avoir droit à une

allocation de 4000 francs par mois, pour autant qu'il se soit inscrit au chômage (ou qu'il soit demandeur d'emploi, ce point n'étant pas clair).

Introduction de la notion de demandeurs d'emploi au lieu de chômeurs : ce point n'a été que peu abordé pendant les auditions, et pourtant, passer de la notion de chômeurs dûment inscrits à celle de demandeurs d'emploi, qui laisse supposer un élargissement du cercle de bénéficiaires et un assouplissement des règles d'octroi, n'est pas sans poser de nombreux problèmes autant pratiques que financiers. A noter que le PL 12443 ne parle que de demandeurs d'emploi, alors que le PL 12444 mélange les deux notions, parlant de chômeurs à l'art. 45I al. 1 et de demandeurs d'emploi à l'art. 45I al. 10.

Coûts : Le montant de l'allocation cantonale de formation est calculé afin que les bénéficiaires disposent, compte tenu d'un éventuel salaire touché dans le cadre de la formation, d'un revenu équivalent à 80% de leur gain assuré selon la loi fédérale et au minimum à 4000 francs par mois. C'est une différence de taille avec un maximum de 3500 francs actuellement. Augmenter l'allocation tout en faisant un minimum au lieu d'un maximum entraînera de coûts financiers substantiels, ce d'autant plus que les projets de loi ouvrent la mesure à davantage de candidats (abaissement de la limite d'âge, ouverture à tout type de formation qualifiante, durée de formation jusqu'à quatre ans, ouverture de la prestation aux demandeurs d'emploi au lieu de chômeurs).

De plus, les discussions au cours des sessions de commission ont montré que les auteurs des projets de loi souhaitaient avant tout que les personnes dans des situations de précarité, qui seraient le public visé par ces textes, puissent avoir un meilleur accès à une formation certifiante. Malheureusement, ce public cible n'a pas été défini clairement dans les projets de loi, qui englobent au contraire un public bien plus large. Pour l'ensemble de ces raisons, la majorité de la commission des affaires sociales propose le rejet des PL 12443 et 12444.

## **Projet de loi (12443-A)**

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

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

### **Art. 1      Modifications**

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

#### **Art. 7, al. 1, lettre e (nouvelle)**

Les prestations complémentaires cantonales de chômage sont :

- e) l'allocation cantonale complémentaire de formation ;

### **Chapitre III      Allocation cantonale complémentaire de du Titre III      formation (nouveau)**

#### **Art. 22      Allocation cantonale complémentaire de formation (nouveau)**

<sup>1</sup> Le canton verse une allocation cantonale complémentaire de formation aux personnes bénéficiant d'une allocation de formation selon l'article 66a de la loi fédérale afin qu'elles disposent d'un revenu équivalent à 80% de leur gain assuré selon la loi fédérale et au minimum à 4 000 francs par mois.

<sup>2</sup> Le canton verse à l'employeur, sur présentation de la fiche de salaire de la personne en formation, l'allocation cantonale complémentaire de formation ainsi que la part patronale des cotisations sociales afférentes à l'allocation cantonale complémentaire de formation.

<sup>3</sup> L'employeur verse à la personne en formation le salaire et l'allocation de formation selon l'art. 66c de la loi fédérale ainsi que l'allocation cantonale complémentaire de formation.

<sup>4</sup> L'office met tout en œuvre pour que deux pour cent des demandeurs d'emploi inscrits en moyenne par année civile bénéficient d'une allocation cantonale complémentaire de formation. Si ce pourcentage n'est pas atteint, le Conseil d'Etat adresse au Grand Conseil un rapport analysant les causes et les moyens nécessaires afin d'y parvenir, au plus tard le 30 juin de l'année suivante.

**Art. 23 (abrogé)****Art. 2 Entrée en vigueur**

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

## **Projet de loi (12444-A)**

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

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

### **Art. 1      Modifications**

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

### **Art. 6F      (abrogé)**

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

Les prestations complémentaires cantonales de chômage sont :

- f) l'allocation cantonale de formation.

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

### **Art. 45I      Allocation cantonale de formation (nouveau)**

<sup>1</sup> Les chômeurs ayant 22 ans révolus et étant au bénéfice des indemnités fédérales ou ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales ont droit à une allocation cantonale de formation d'une durée maximale de quatre ans s'ils entreprennent une formation qualifiante et certifiante facilitant leur réinsertion sur le marché de l'emploi.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## **Art. 2      **Entrée en vigueur****

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

## Eléments de réflexion concernant les PL 12443 et PL 12444

Giovanni Ferro Luzzi

16 janvier 2020

### Résumé des projets de loi

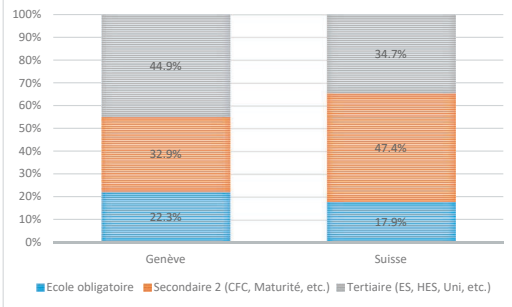
Ces PL visent à modifier la Loi en matière de chômage (LMC) pour y intégrer une allocation complémentaire de formation (ACFO) qui vise à améliorer l'employabilité à long terme des personnes au chômage à Genève. Cette allocation s'inspire de l'allocation de formation (AFO) que prévoit la LACI, mais avec des différences dans les conditions d'octroi (âge de 22 ans au lieu de 30 ans) et de périmètre (toute formation certifiante reconnue par l'OFPC contre essentiellement terminer une formation duale en entreprise). Le montant prévu est proportionnel au gain assuré mais avec un minimum de 4 000 CHF pendant un maximum de 4 ans.

### Quelques chiffres pertinents au PL

Genève présente un taux de personnes sans formation post-obligatoire plus élevé que dans le reste de la Suisse (22.3% contre 17.9% en Suisse, cf. Figure plus bas). Pour les moins de 25 ans, cette proportion est même la plus importante de Suisse (16.9%). Pour les diplômés d'une formation professionnelle initiale (CFC, AFP), Genève est également en queue de peloton avec un taux de 30.1%.

Le canton de Genève se distingue donc par une **polarisation** plus importante du niveau de formation de sa population résidente.

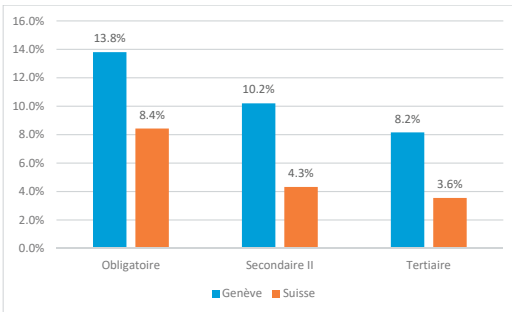
### Niveau d'éducation de la population active résidente dans le canton de Genève et en Suisse



Source : OFS ; Relevé structurel 2011-2015

On sait aussi qu'il y a un lien très marqué entre niveau d'éducation et risque de chômage (probabilité de tomber au chômage ou de ne pas trouver d'emploi) ou d'allongement de la durée du chômage.<sup>1</sup>

### Niveau d'éducation et taux de chômage au sens du BIT

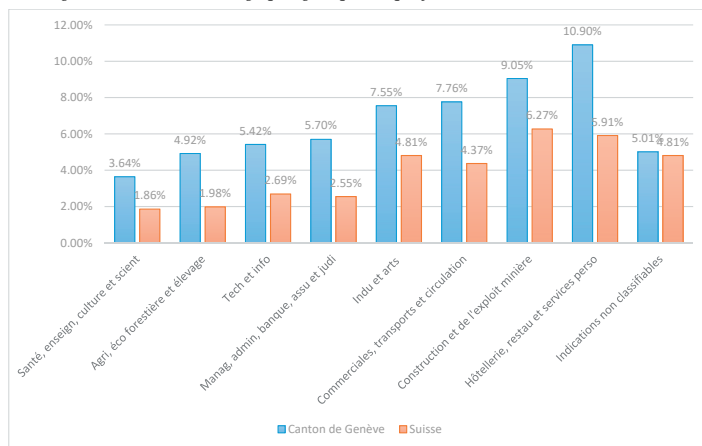


<sup>1</sup> Dans le rapport du Seco discuté plus bas, on lit le constat : « Les personnes peu qualifiées (c'est à dire les personnes sans diplôme du degré secondaire II) sont de plus en plus [c'est moi qui souligne] touchées par le chômage de longue durée et par le chômage en général. En 2016, 43 775 personnes, soit 29,3% de l'ensemble des chômeurs inscrits, étaient peu qualifiées. »

Source : Relevé structurel 2011-2015

Les secteurs et professions ne sont pas non plus égaux face au risque de chômage :

Figure 1: Taux de chômage par groupes de professions (NSP 2000 1<sup>er</sup> niveau)



Source : Relevé structurel 2010-2015

## Aspects institutionnels

Dans un rapport récent<sup>2</sup>, le Seco détaille le but des MMT avec un regard institutionnel : Sans nier l'importance de la formation en particulier dans la perspective du « virage numérique », le Seco s'emploie à rappeler que la formation (de base et continue) ne font pas partie des missions de la LACI :

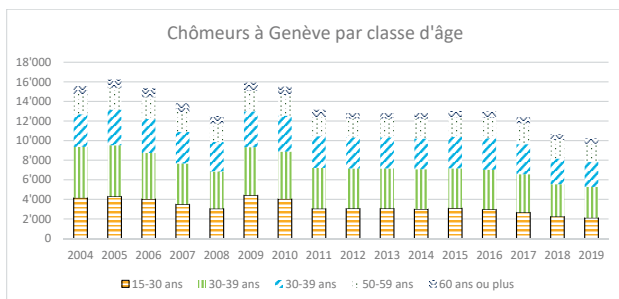
« Le mandat légal de l'AC stipule clairement que la formation professionnelle continue et la réorientation des demandeurs d'emploi ne font pas partie de sa mission fondamentale. (...) L'AC a pour

<sup>2</sup> DEFR, *Recours aux mesures du marché du travail de l'assurance-chômage lors de réorientations professionnelles d'ordre structurelles – possibilités et limites*. 2018.

*tâche d'utiliser de manière optimale les fonds à sa disposition au profit de tous les assurés, dans l'esprit du principe de l'assurance. Il ne faut donc soutenir l'accès aux mesures que si celles-ci assurent une intégration dans le marché du travail. Si une mesure est indiquée sur le marché du travail et si le demandeur d'emploi remplit les autres conditions requises, l'AC propose des MMT afin d'améliorer son employabilité et de renforcer ses qualifications professionnelles en fonction des besoins du marché du travail. Dans certains cas, l'AC peut permettre aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas terminé leur formation professionnelle ou qui éprouvent des difficultés considérables à trouver un emploi dans leur domaine d'obtenir un diplôme de formation professionnelle. » (p.11).*

Cette logique institutionnelle explique vraisemblablement la frustration exprimée dans l'exposé des motifs où les initiateurs déplorent « l'accent [mis] sur le placement des chômeurs à tout prix et au plus vite plutôt que sur l'acquisition des compétences, la certification et le placement à long terme. »

La philosophie des ORP, dictée par la LACI, est effectivement de privilégier le placement rapide (et idéalement durable) des chômeurs.



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

### 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 subsidie :

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 subsidie (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 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 subsidie 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 subsidie 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 subsidie 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 subsides 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 subsides à l'emploi. En Espagne, entre 35% et 50% de la dépense en MMT est dévolu à une forme de subsides à l'emploi. Les autres pays où le subsides 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 subsides 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 subsides 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.



# 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

## **Audition par la Commission des affaires sociales sur les PL12443 et 12444 modifiant la loi en matière de chômage (LMC - J 2 20)**

En 2011, la CGAS avait publié un manifeste sur la formation continue qui listait huit recommandations à notre sens indispensables pour améliorer l'accès à la formation continue pour toutes les catégories de la population. L'accès à une formation certifiante reconnue – en particulier pour les personnes au chômage – y figurait en bonne place, ainsi que le rôle proactif que devraient jouer les autorités compétentes pour favoriser une réinsertion durable sur le marché du travail.

Les constats que nous faisons en 2011 sont toujours d'actualité :

L'accès à une formation certifiante reste très inégalitaire et ce sont toujours les personnes qui en ont le plus besoin qui en bénéficient le moins : bas revenus, personnes peu ou pas qualifiées, chômeurs·euses.

Nous déplorions en 2011, la diminution des moyens fédéraux pour les mesures du marché du travail (MMT) et appelions les autorités à utiliser les moyens à leur disposition pour favoriser la formation certifiante. Force est de constater que la politique des autorités, et de l'OCE en particulier, ne va pas du tout dans ce sens mais continue de tabler sur le placement à tout prix sans tenir compte de l'insertion durable sur le marché de l'emploi. Nous déplorions également le manque patent de transparence sur l'utilisation des fonds MMT.

Par ailleurs, le marché du travail se modifie sans cesse, et nous soutenons la nécessité de pouvoir effectuer des reconversions professionnelles, y compris pour les personnes déjà au bénéfice d'une formation. La plupart des dispositifs visent en effet un premier accès à une certification et il faudrait les élargir pour permettre à l'ensemble de la population de s'adapter à l'évolution du marché du travail.

Concernant l'AFO spécifiquement, elle est prévue pour accéder à une première certification et exclut les personnes bénéficiant d'une formation reconnue en Suisse. De plus la rémunération de 3'500.- CHF est très insuffisante et représente potentiellement une baisse de revenu par rapport aux indemnités de chômage.

La CGAS soutient donc les deux projets de loi 12443 et 12444 car ils apportent à notre sens des réponses à certaines lacunes de la LACI et aux problèmes de mise en œuvre que nous soulevions et qui n'ont pas trouvé de réponse satisfaisante à ce jour.

Par ailleurs, la CGAS soutient le projet de loi 12445 modifiant la loi sur les bourses et prêts d'étude qui va dans le même sens de favoriser l'accès à la formation continue certifiante pour toutes les catégories de la population.

**PL 12443 modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20)**

D'un point de vue syndical, un revenu de 4'000.- CHF par mois est un minimum pour vivre à Genève. Il va de soi que nous soutenons la création d'une allocation cantonale complémentaire au montant de 3'500.- CHF prévu par la LACI.

De plus, le fait d'entamer une formation qualifiante ne doit pas entraîner une diminution de revenu par rapport à l'indemnisation touchée durant le chômage. Cela représente une barrière regrettable dans un contexte déjà peu favorable au vu des statistiques de mise en œuvre des mesures existantes.

Les autorités compétentes ont jusqu'à maintenant très peu utilisé les possibilités offertes par la loi fédérale, ce qui est regrettable, d'autant plus que les mesures sont en principe financées par les fonds fédéraux. Nous soutenons donc la fixation d'objectifs chiffrés, ainsi que les exigences de transparence fixées par le projet de loi. Il est à notre sens primordial que les autorités aient à s'expliquer sur l'éventuelle non atteinte de ces objectifs et des moyens à mettre en œuvre pour y remédier cas échéant. La CGAS rappelle également qu'elle recommandait en 2011 de faire de la Commission de réinsertion professionnelle une instance opérationnelle tripartite pour renforcer le suivi et l'utilisation des MMT.

La CGAS note également que l'OCE devrait être beaucoup plus proactif dans la recherche de places de formation pour les adultes.

**PL 12444 modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20)**

Le PL1244 remédie à notre sens aux conditions d'accès excessivement restrictives de l'article 66a de la LACI, notamment : éligibilité seulement dès 30 ans excluant de facto les jeunes peu ou pas qualifiés qui n'entrent plus dans les dispositifs existants pour les décrocheurs ; exclusions des personnes ayant suivi une formation reconnue en Suisse alors que les mutations du marché du travail exigent des reconversions professionnelles y compris pour les personnes qualifiées ; limitation à la formation duale sans réel fondement, a fortiori dans le contexte genevois.

La CGAS souligne également que le dispositif doit tenir compte des personnes qui ne remplissent pas les critères d'accès aux formations de base en raison de lacunes de connaissances et qui aurait besoin d'une mise à niveau préalable (français, mathématiques notamment). La part de la population concernée est, d'après les études disponibles, loin d'être négligeable.

Si nous soutenons sans réserve la mise en place de mesures proactives par les autorités pour favoriser l'accès à une formation certifiante pour les chômeur·ses, nous plaidons toutefois pour que ces mesures soient mises en place sur une base volontaire pour les personnes concernées et que le fait de ne pas entrer dans une mesure de formation ne puisse pas être considéré comme un motif de pénalité.

Finalement, la CGAS rappelle que la complexité du dispositif de formation continue rend difficile une vue d'ensemble et une bonne coordination des acteurs et des mesures. Le dispositif évolue lentement vers une meilleure prise en compte de la formation continue, mais il nécessiterait également une plus grande lisibilité. La CGAS demande donc qu'un panorama actualisé et transparent soit réalisé.

Pour la CGAS : Françoise WEBER  
Secrétaire syndicale, SIT

Laure FAESSLER  
Secrétaire CGAS



**PL 12443 modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (Pour une véritable politique de formation des chômeur-euse-s - Allocation cantonale complémentaire de formation)**

**PL 12444 modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) (Pour une véritable politique de formation des chômeur-euse-s - Allocation cantonale de formation)**

**Audition du 4 février 2020  
devant la commission des affaires sociales du Grand Conseil**

---

Mesdames et Messieurs les députés,

L'UAPG vous remercie de l'entendre sur ces deux projets de loi, qui proposent de compléter l'allocation de formation (AFO) fédérale existante et d'introduire une nouvelle AFO cantonale.

En préambule, l'UAPG rappelle l'importance de la formation sur le marché de l'emploi. Un déficit dans ce domaine est un facteur de risque d'éloignement du marché du travail et contribue également à augmenter le risque de pauvreté. Notre Union a donc un a priori favorable aux mesures permettant d'assurer un niveau de formation suffisant. Reste à définir la pertinence des mesures proposées.

**PL 12443**

Nous vous proposons de traiter tout d'abord du premier projet, qui vient en complément de l'AFO fédérale existante. Pour rappel, cette dernière s'adresse aux chômeurs de plus de 30 ans, sans formation ou avec une formation qui n'est plus adaptée aux besoins du marché de l'emploi. Elle équivaut à 80% du revenu assuré dans une limite de 3'500.- maximum, y compris le salaire versé par l'employeur. Les conditions sont donc claires et l'AFO constitue une mesure parmi d'autres, répondant à un profil particulier de chômeurs. Pour Genève, cette aide concerne quelques dizaines de personnes par année (environ 70).

La présente proposition envisage d'augmenter significativement

- d'une part le montant de l'aide allouée, en maintenant le revenu à 80% du gain assuré mais en fixant un minimum de 4'000.- par mois, et
- d'autre part le nombre de prestataires, pour toucher 2% au moins des demandeurs d'emploi inscrits.

Concrètement, cela signifie que le canton complète l'AFO pour un montant minimum de 500.- par mois et par personne (et potentiellement jusqu'à 6'380.- pour atteindre le plafond de 9'880.-/mois, équivalant au 80% du revenu assuré), et cela pour environ 292 personnes (soit le 2% des 14'623 demandeurs d'emploi inscrits à Genève à fin janvier 2020) en lieu et place des 70 bénéficiaires actuels. Soit plus du quadruple des personnes actuellement en AFO. Au cas hypothétique où les AFO actuelles seraient toutes au niveau du montant maximum de 3'500.- par mois, cela représenterait alors près de 1,272 million supplémentaire par année. Dans les faits, le montant pourrait être très largement supérieur.



Au-delà de la question budgétaire que pose ce projet, sans d'ailleurs y apporter de réponse, la question centrale est celle de la pertinence de l'objectif quantitatif de 2% des demandeurs d'emploi atteints. L'AFO fédérale actuelle a une dimension qualitative, qui réserve la mesure à un profil particulier de personnes. Elle concerne les **chômeurs**, justifiant d'une **durée de cotisation minimale de 12 mois**, qui **n'ont pas achevé de formation professionnelle ou dont la formation en correspond plus aux besoins du marché de l'emploi**. Ces critères sont donc relativement clairs et stricts. Les personnes qui font la demande d'une AFO et qui respectent ces critères y ont déjà droit. Or, ce PL introduit la notion de demandeur d'emploi, qui est bien plus large que celle de chômeur. Pour rappel, sont considérés comme chômeurs les personnes sans emploi inscrites auprès d'un office régional de placement (ORP) et disponibles immédiatement en vue d'un placement. Sont demandeurs d'emploi les chômeurs **et non-chômeurs** inscrits auprès d'un ORP et à la recherche d'un emploi. Rappelons que l'AFO fédérale est destinée aux chômeurs et la référence aux demandeurs d'emploi n'est dès lors par pertinente. Par ailleurs, on comprend difficilement l'objectif de 2% fixé par ce PL, qui semble arbitraire. Quand bien même cet objectif serait atteint, encore faudrait-il trouver suffisamment d'entreprises qui acceptent d'engager des personnes en AFO, ce qui n'est pas démontré. Nous y reviendrons dans le cadre du projet suivant.

Enfin, la question du salaire pose question. En proposant une indemnisation minimum de 4'000.- par mois, dont on comprend bien qu'elle anticipe la volonté d'une partie du Parlement d'instaurer un salaire minimum, il s'agit pour l'heure d'un salaire artificiel, sans lien avec la profession et le domaine dans lesquels l'AFO est conduite.

#### PL 12444

Ce projet propose une nouvelle prestation, sous la forme d'une allocation de formation cantonale. Alors que l'AFO fédérale est destinée aux personnes de 30 ans révolus (dérogations possibles jusqu'à 25 ans), la présente proposition introduit une AFO dès 22 ans. Peuvent en bénéficier les personnes n'ayant pas terminé leur formation dans les 2 ans précédents la demande. Concernant la durée, elle va également plus loin, puisque l'AFO cantonale est prévue pour une durée de 4 ans au plus, contre 3 ans pour l'AFO fédérale. Elle fixe également un revenu équivalant à 80% du gain assuré mais au minimum de 4'000.- par mois, contre un maximum de 3'500.- pour l'AFO fédérale. Enfin, à l'instar de ce qui est souhaité dans le cadre du projet de prestation complémentaire cantonale, un objectif quantitatif est fixé à 2% des demandeurs d'emploi du canton, dans le cas de 22 ans et plus, objectif qui s'ajoute à celui de l'AFO fédérale complétée.

Ce projet de loi nous pose plusieurs problèmes, en sus de ce qui a déjà été souligné dans le cadre du PL 12443.

Contrairement à l'AFO fédérale, il n'est fait aucune mention du fait que la prestation ne s'adresse pas aux personnes possédant un diplôme d'une haute école. Il est certes indiqué que la mesure n'est pas destinée aux personnes ayant terminé une formation dans les deux années précédentes. Mais rien n'empêche une personne ayant fini une formation plus de deux ans avant d'en bénéficier. La philosophie est donc différente de celle prévalant pour l'AFO fédérale.

Ensuite, la durée de la formation maximale est de 4 ans, contre 3 ans dans le cadre de l'AFO fédérale (des exceptions pouvant toutefois être autorisées jusqu'à 4 ans). Cette dernière



prévoit toutefois une durée minimale de 2 ans, contrairement au projet genevois, qui pourrait ainsi être ouvert à des formations certifiantes d'une année, voire moins.

Par ailleurs, une convention de formation est prévue entre le bénéficiaire et l'OFPC, sans qu'il ne soit fait aucune mention de l'entreprise, contrairement également à ce qui prévaut dans le cadre de l'AFO fédérale. En outre, une formation en école à plein temps est également possible. Outre le fait qu'il convient à notre sens de privilégier un lien avec le monde professionnel, le fait de pouvoir mener une formation en école durant 4 années aux mêmes conditions qu'une formation en entreprise, qui suppose une contre-prestation à travers un travail, à savoir avec un revenu de 4'000.- mensuel minimum, est un mauvais signal. Comment convaincre un jeune de s'engager sur la voie de l'apprentissage s'il sait qu'en attendant 22 ans, il pourra se former en recevant un salaire de 4'000.- par mois? Nous rappelons par ailleurs que le canton vient d'introduire FO18, destinée aux jeunes en situation de décrochage et leur permettant d'augmenter leurs chances d'obtenir une formation certifiante. Il convient de donner à cette nouvelle mesure une chance de réussir. Introduire une allocation de formation dès 22 ans, de 4'000.- par mois minimum, serait de nature à retarder leur formation, pour pouvoir bénéficier de cette manne. Cela nous paraît d'autant plus dangereux que les conditions de retrait d'une AFO semblent extrêmement laxistes.

Enfin, le PL 12444, à l'instar du PL 12443, fixe un objectif de 2% de personnes touchées, sur la base des demandeurs d'emplois de 22 ans et plus. Outre le fait que l'on peine à comprendre comment on peut prendre une base de calcul (les demandeurs d'emploi) qui n'est pas celle du public concerné (les chômeurs), ce pourcentage n'est justifié par aucune donnée étayée. Cela donne l'impression d'une mesure de saupoudrage hasardeuse. A notre sens, il serait préférable de mieux connaître les causes des disruptions de formation actuelles et les profils et les besoins des personnes concernées.

En conclusion, notre Union rejette ces deux propositions, qu'elles estiment déconnectées de la réalité et qui ne correspondent plus au PL 12445 sur les bourses d'études, dont les auteurs et l'esprit sont les mêmes, qui a fixé un plafond à 40'000.-/an. Elle déplore le flou de certaines propositions (quel est le coût de ces propositions, de qui parle-t-on lorsque l'on cite l'Office – OCE ou OFPC –, les frais de formation sont-ils inclus dans l'allocation ?) et estime surtout qu'il manque une analyse sérieuse des besoins, pour permettre d'y répondre de manière ciblée et efficace.

Nous vous remercions de votre écoute attentive.

Frank Sobczak

Directeur de la formation, FER Genève

Stéphanie Ruegsegger

Secrétaire permanente

*Date de dépôt : 28 avril 2020*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Léna Strasser**

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Les projets de loi 12443 et 12444 visent à renforcer le recours aux allocations de formation prévues par la loi fédérale pour des formations duales permettant à des adultes un accès à une AFP ou à un CFC en tant qu'adulte.

Le premier permet de garantir aux apprenti-e-s bénéficiaires de cette mesure un revenu décent en le complétant grâce à une allocation cantonale venant s'ajouter, lorsque cela s'avère nécessaire, à l'allocation fédérale.

Le deuxième projet de loi donne vie à un article déjà existant dans la loi genevoise en matière de chômage (LMC), l'article 6F, qui dit que : « En complément à l'article 66a de la loi fédérale, le canton de Genève peut octroyer aux chômeurs au bénéfice des indemnités fédérales la possibilité de suivre une formation professionnelle qualifiante et certifiante lorsqu'il s'avère que celle-ci leur facilitera un retour sur le marché de l'emploi. »

Si l'allocation de formation fédérale (AFO) est octroyée dans notre canton, cette possibilité offerte par la loi genevoise en matière de chômage n'est pas utilisée. Le projet de loi 12444 ouvre donc cette possibilité en élargissant le champ des formations possibles : s'ajouteraient à l'AFP et au CFC toutes les formations qualifiantes utiles pour s'insérer sur le marché du travail. Le projet de loi pose des garde-fous, notamment une commission tripartite pour valider le projet et la pertinence du lien entre ce dernier et le marché du travail. Ce projet de loi inclut donc des opportunités de formations certifiantes également pour les personnes ayant déjà une formation reconnue en Suisse, mais étant confrontées aux mutations actuelles du marché du travail. En effet, lesdites mutations exigent de plus en plus souvent des reconversions professionnelles, y compris pour les personnes qualifiées.

Dans ce deuxième projet de loi, l'âge d'accès à l'octroi passerait de 30 à 22 ans – permettant ainsi à des personnes au parcours scolaire parfois chaotique et ayant peut-être des charges familiales – de raccrocher avec la



formation tout en ayant un revenu assuré plus à même de répondre à leurs nécessités réelles.

Malheureusement, lors des débats en commission, la question du revenu des apprentis adultes a été débattue à plusieurs reprises. Le fait qu'il s'agisse d'adultes ayant souvent des charges familiales a été balayé – on parle apprentissage, on pense « jeune » donc sans charge familiale. Et pourtant, la moyenne d'âge des personnes ayant bénéficié d'une AFO ces dernières années est de 32 ans pour un gain assuré moyen de 3000 francs. La mesure proposée par le premier projet de loi en termes de complément de revenu fait donc sens et répond à un besoin réel des personnes en recherche d'emploi qui se lancent dans le défi de reprendre une formation longue en tant qu'adulte. C'est un investissement personnel fort qui à notre sens doit être soutenu. Se former, ce n'est ni anodin ni facile, surtout à l'âge adulte.

La question d'un objectif à atteindre de 2% des chômeurs ayant accès à ces allocations a également fait débat : trop haut, trop difficile à atteindre, selon la majorité de la commission. Pourtant, on sait toutes et tous qu'être titulaire d'un diplôme reconnu est en Suisse un atout de taille sur le marché du travail, que cela permet d'y rester plus durablement et que cela favorise une meilleure rémunération. Alors, pourquoi ne pas se poser un objectif concret ?

Sur le fond, les auditions ont permis quelques apports intéressants, notamment autour de la collaboration entre l'office cantonal de l'emploi (OCE) et l'office pour la formation professionnelle et continue (OFPC). Tous deux annoncent travailler de concert depuis 1 an afin que la ressource fédérale qu'est l'AFO soit plus utilisée par les personnes au bénéfice d'indemnités chômage. De plus, des actions visant à promouvoir l'AFO auprès des bénéficiaires qui y auraient droit sont mises en place. Nous avons appris également lors des auditions que la condition d'accès de l'âge, fixée à 30 ans, est souvent négociée à la baisse et peut descendre grâce à des dérogations à 25 ans lorsque le projet de formation est réaliste et pertinent. Nous nous réjouissons d'en voir les effets concrets sur le nombre d'AFO allouées cette année et les prochaines.

Malheureusement, durant les auditions ont également été mentionnés quelques chiffres sur le taux de retour au chômage dans l'année qui suit la reprise d'emploi. Ceux-ci et d'autres retours d'études présentées montrent que, pour un grand nombre, souvent les personnes les moins formées et dont les emplois sont les plus précarisés, la politique fédérale sur le chômage prônant un retour le plus rapide possible sur le marché du travail ne fonctionne pas.

Dès lors ces projets de loi peuvent réellement amener des avancées pour un soutien accru à la formation professionnelle des adultes. L'OFPC a mentionné d'ailleurs lors des auditions que la demande de formation pour accéder à des diplômes de type AFP ou CFC dans la population adulte est en hausse constante. 700 adultes ont obtenu un CFC ou une AFP en 2018. L'objectif pour l'office étant de doubler ce chiffre en 2023. Dès lors, un recours plus important aux AFO est l'un des moyens pour y parvenir.

Une entrée en matière en commission aurait permis un travail sur le fonds pour trouver des chemins d'entente. La majorité de la commission a pourtant préféré refuser en bloc ces projets de loi qui touchent à un sujet complexe, et dont les acteurs impliqués sont nombreux. Nous le regrettons, car c'est toute la question de l'égalité des chances dans la reconversion professionnelle ou l'acquisition d'un premier diplôme durant une période chômage qui est en jeu. Nous vous invitons donc à accepter ces deux projets de loi.

*Date de dépôt : 27 avril 2020*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Alessandra Oriolo

Mesdames les députées,  
Messieurs les députés,

La commission des affaires sociales a traité conjointement deux projets de loi visant à faciliter l'accès à une formation qualifiante pour les chômeurs et chômeuses. Dans le système actuel, les chômeurs·euses de plus de 30 ans (voir 25 ans selon dérogation) peuvent bénéficier d'une allocation de formation (AFO) fédérale qui permet d'entreprendre un apprentissage tout en recevant 3500 francs par mois. Les employeurs·euses qui veulent engager un·e apprenti·e peuvent donc faire la demande à l'OCE d'une allocation de formation.

Le PL 12443 propose d'introduire une allocation cantonale complémentaire pour les personnes bénéficiant d'une allocation de formation (AFO). Celle-ci viendrait donc rehausser l'AFO fédérale, qui est actuellement de maximum 3500 francs, à 4000 francs. L'objectif serait également de développer activement la formation des chômeurs·euses pour parvenir à un taux de 2% de chômeurs·euses qui bénéficieraient de l'AFO. En 2018, seules 71 allocations ont été octroyées.

Quant au projet de loi 12444, il propose d'abaisser l'âge requis pour l'accès à une formation pendant le chômage. Actuellement, il faut avoir plus de 30 ans pour pouvoir obtenir une allocation de formation. Ce PL abaisserait l'âge à 22 ans afin de permettre aux jeunes de se former le plus tôt possible et de se réinsérer le plus durablement sur le marché du travail. Le but est de mettre en place un dispositif complémentaire à l'allocation de formation fédérale qui est ouvert aux chômeurs recevant des indemnités et à ceux ayant épuisé leurs droits, avec deux apports majeurs par rapport à l'allocation cantonale : le premier est la baisse de l'âge à partir duquel l'AFO peut être demandée, donc 22 ans plutôt que 30. Le deuxième concerne l'ouverture à d'autres types de formation que l'apprentissage par voie duale.

Aujourd'hui, il faut savoir que le principal frein à la formation réside dans la difficulté de trouver un·e employeur·euse prêt à prendre une personne de

30 ans en apprentissage. Si l'on regarde les chiffres, actuellement 56% des personnes qui sont à l'Hospice général sont sans formation certifiante de base. L'idée avec ces projets de loi est de faire baisser ce pourcentage afin de renforcer la réinsertion durable et d'éviter que ces personnes restent ou reviennent à l'aide sociale. Le public qui est visé par ce projet de loi concerne les personnes en situation de précarité qui n'ont pas de formation.

La formation continue est un réel enjeu au vu des évolutions rapides du marché du travail. En effet, elle devient indispensable au cours de la carrière professionnelle que l'on soit en emploi ou hors emploi. A Genève, nous savons que la pauvreté est croissante et que l'aide à la réinsertion socio-professionnelle doit être développée.

### **La Suisse en comparaison internationale**

Le taux de chômage en Suisse s'élève à 3.9% en décembre 2019 (9698 chômeurs inscrits et 14 260 demandeurs d'emploi). En revanche, à Genève, le taux est de 11,8% selon le secrétaire général adjoint chargé du marché du travail et du commerce (DSES). Même si ce taux n'est pas reconnu par le SECO, il inquiète car il est relativement haut par rapport aux taux des pays voisins, notamment celui de la France.

La politique de l'office cantonal de l'emploi (OCE) tend à privilégier les éléments de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) qui visent à remettre le plus rapidement possible les gens sur le marché du travail. Ainsi, nous constatons que certaines personnes sont assignées à des emplois, parfois de manière abusive, et en ressortent parfois aussi vite qu'elles y sont entrées. Ce modèle permet certes d'améliorer certaines statistiques (taux de sortie) mais ne réinsère nullement durablement. Ces deux projets de loi permettent d'apporter des réponses concrètes à certaines lacunes de la LACI où il subsiste des zones d'ombres encore aujourd'hui.

La comparaison des modèles a été faite avec d'autres pays. Selon le professeur Giovanni Ferro Luzzi, de l'Institut de recherche appliquée en économie et gestion de l'UNIGE, il est intéressant d'observer le modèle scandinave dont le droit du travail est flexible comme en Suisse, mais où sont massivement investis des fonds publics dans les mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle. Si en Suisse la flexibilité est aussi totale, la sécurité dans l'insertion et réinsertion est en revanche nettement plus faible. Il faut savoir que le Danemark a été l'un des premiers pays à mettre en œuvre des mesures actives sur le marché du travail alors que les mesures passives (par exemple indemnisation du chômage) constituaient jusqu'ici la norme.

Ainsi, le Danemark a su développer un marché du travail flexible où le taux de chômage est néanmoins resté bas.

## **Arguments en faveur des projets de loi**

### ***Prévenir la précarité***

Selon les chiffres de l'OFPC<sup>1</sup>, 84% de la population active bénéficierait d'un titre d'étude. La Confédération a annoncé qu'elle vise les 95%. Le fait de ne pas posséder un titre entraîne un risque de précarisation reconnu par la Confédération. Selon les chiffres du directeur général de l'OFPC, le risque d'être dans une situation de non-emploi serait quatre fois plus élevé par rapport à celui qui possède un diplôme. Dès lors que nous savons qu'il est scientifiquement prouvé, chiffres à l'appui, que l'absence de formation augmente le risque de pauvreté, il convient de tout mettre en œuvre pour développer des politiques sociales qui vont prévenir la précarité et permettre de réinsérer durablement et sur le long terme plutôt que d'offrir des sparadraps ponctuels.

### ***Égalité des chances***

Les constats tirés en 2011 par la CGAS<sup>2</sup> sont toujours d'actualité, à savoir que l'accès à la formation continue reste inégal. En effet, ce sont toujours les personnes qui en ont le plus besoin qui en bénéficient le moins : bas revenus, personnes peu ou pas qualifiées, chômeurs·euses. En audition, la CGAS a exprimé que selon elle, la politique de réinsertion de l'OCE, ne va pas dans le sens d'une réinsertion durable, mais que c'est plutôt une logique de réinsertion rapide pour les personnes dont la formation n'est plus forcément adaptée au marché de l'emploi. Cette logique élitiste ne permet pas une réinsertion durable, mais fait revenir les gens au chômage et entraîne un coût pour ces personnes et pour la collectivité. Aussi, la CGAS a rappelé que la complexité du dispositif de formation continue, rendant difficile d'avoir une vue d'ensemble de l'offre et une coordination adéquate des acteurs et des mesures, est une entrave à l'égalité des chances et à un accès aux aides et aux formations. Le dispositif évolue lentement vers une meilleure prise en compte de la formation continue, mais il nécessiterait également une plus grande lisibilité. La CGAS demande donc qu'un panorama actualisé et transparent soit réalisé.

---

<sup>1</sup> OFPC : office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue

<sup>2</sup> CGAS : Communauté genevoise d'action syndicale

### ***Une vision durable de la réinsertion professionnelle est un gain social et financier***

Le professeur de l'Institut de recherche appliquée en économie et gestion de l'UNIGE a expliqué que les mesures du marché du travail au niveau suisse n'ont pas beaucoup changé, mais que les courbes des cours de développement personnel ont augmenté. Les AFO représentent des montants assez faibles, y compris les stages de formation qui sont pratiquement inexistants. Au vu des chiffres, nous constatons que la formation n'est pas une priorité en termes de mesures du marché du travail pour la Suisse et Genève ne fait pas exception. Dans tous les cantons, nous constatons que le nombre de formations est bas. Or, nous savons selon la théorie économique du marché du travail (la théorie du capital humain des années 1960), que plus la formation est basse, plus le taux de chômage est élevé et qu'avec une bonne formation, on trouve plus facilement du travail sur le marché de l'emploi. Le professeur spécialiste explique qu'à Genève, le risque de chômage est plus élevé que dans le reste du pays, d'où l'importance du projet de loi qui vise à mieux former les chômeurs. Ainsi, il faut comprendre qu'à long terme ces projets de loi seront un gain financier et non une perte : non seulement cela évitera un retour à l'aide sociale des bénéficiaires, mais cela permettra aussi de mieux lutter contre la précarité. Il s'agit donc d'investir à court terme pour des bénéfices au long terme.

### ***S'adapter au monde du travail***

Il convient également de prendre en compte le contexte actuel du monde du travail, toujours plus exigeant, compétitif et en évolution. Le marché du travail se modifie sans cesse, et nous soutenons la nécessité de pouvoir effectuer des reconversions professionnelles, y compris pour les personnes déjà au bénéfice d'une formation. La plupart des dispositifs visent en effet un premier accès à une certification et il faudrait les élargir pour permettre à l'ensemble de la population de s'adapter à l'évolution du marché du travail.

### ***Casser un cercle pernicieux et changer de perspective et de responsabilité***

La problématique de la réinsertion professionnelle telle que prise en charge aujourd'hui par l'OCE est comparable à un cercle pernicieux où les moins formés sont toujours moins formés et deviennent une sorte de prolétariat qui est réinjecté sur le marché de l'emploi pour en être éjecté rapidement. Ces projets de loi permettent de donner une vraie chance à tout un.e chacun.e de pouvoir trouver une profession qui lui convienne.

Pour l'armée, l'employeur·euse libère et paye chaque année son employé·e pendant deux semaines. Alors pourquoi ne serait-il pas pensable d'imaginer que l'employeur·euse s'engage aussi pour une formation continue afin d'éviter que la collectivité finisse par assumer les conséquences du chômage ?

## **Conclusion**

Il y a un véritable changement de paradigme à opérer dans nos lois. Il faut sortir de la logique « coûts à court terme » et arrêter de penser que nous n'avons pas les moyens de financer 2% de formation, car le coût à long terme qu'il soit social ou économique est largement amorti.

Par ailleurs, si l'un des pays les plus riches du monde n'est pas en mesure d'investir pour que ses jeunes puissent trouver un métier dans lequel ils·elles peuvent s'épanouir, cela signifie que nous avons échoué dans notre application d'une réelle politique sociale. Les pays nordiques, qui sont souvent avant-gardistes, ont réussi à mettre l'accent sur la formation professionnelle, donnons-nous les mêmes chances ici à Genève. Ces deux projets de loi visent à mettre la formation au centre du débat et de travailler en amont de l'aide sociale en soutenant la jeunesse qui veut se former. Rappelons que l'accès à la formation aujourd'hui est loin d'être égal, tant nous ne disposons pas tous·toutes des mêmes conditions financières, sociales et familiales pour accéder à une formation. Ces projets de loi permettent de donner un coup de pouce à des jeunes désireux·euses de contribuer à notre société et de travailler. Offrons-leur un futur. La politique actuelle visant à réinsérer le plus rapidement possible a montré ses limites et ses failles. Osons repenser le système et voir à long terme. L'objectif de 2% d'allocation de formation se veut comme un signal politique sur l'importance de la formation.

Pour toutes ces raisons, le groupe des Vert·e·s vous invite à accepter ces deux projets de loi.