



Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée

Evaluation des mesures cantonales

↗?	↗?	↗?	
Assurance chômage fédérale 24 mois	Mesures cantonales 12 mois	Assurance chômage fédérale 24 mois	→? RMCAS

Genève, le 27 mars 2002

L'essentiel en bref

Le rapport aboutit à quatre conclusions principales:

- **Trois ans après leur arrivée en fin de droit, 55% des chômeurs ont retrouvé du travail, qu'ils aient bénéficié d'une mesure cantonale (la moitié) ou non.**
- **L'allocation de retour en emploi est une mesure efficace pour le chômeur qui parvient à l'obtenir et souvent nécessaire, compte tenu des réticences des entreprises à engager des chômeurs de longue durée.**
- **L'emploi temporaire a tendance à prolonger la durée du chômage des personnes qui en bénéficient et son efficacité en terme de réinsertion est faible.**
- **La situation sur le marché de l'emploi, le caractère urbain du canton et d'autres variables que l'Office cantonal de l'emploi ne maîtrisent pas influencent fortement les taux de réinsertion. Toutefois, la contribution de l'office souffre de trois graves faiblesses: l'acquisition insuffisante de places vacantes destinées aux chômeurs de longue durée, l'absence de directives et le manque de suivi des conseillers en personnel. Ces problèmes s'inscrivent dans un contexte de fortes divergences politiques quant au rôle social ou économique que doit avoir l'office dans le traitement du chômage.**

Contexte législatif

Le 6 juin 1997, à la suite d'une révision de la loi fédérale sur l'assurance chômage et d'un intense débat parlementaire, Genève modifie sa législation. Pour que les chômeurs puissent continuer à avoir droit à une deuxième indemnisation fédérale, le canton prolonge l'emploi temporaire de six à douze mois, mais limite le montant de sa rémunération entre Fr. 3'300.- et Fr. 4'500.-. Ainsi, la durée maximale d'indemnisation pour une personne entrant au chô est portée de deux ans et demi à cinq ans. L'emploi temporaire devient subsidiaire. La priorité est accordée à deux nouvelles mesures qui privilégient la réinsertion professionnelle:

- **L'allocation de retour en emploi (ARE)** dont le montant se situe entre 20% et 40% du salaire selon l'âge du bénéficiaire. Elle est versée pour une durée maximale de douze mois à l'entreprise qui engage le chômeur.
- **Le stage de réinsertion en emploi.** Financé à 80% par l'Etat et à 20% par l'employeur, il est réservé aux jeunes de moins de 25 ans et est effectué dans une entreprise ou une administration publique pendant douze mois au maximum.

Genève reste le seul canton suisse à donner un droit formel à des mesure cantonales permettant de reconduire le droit aux indemnités fédérales. Environ 57 millions de francs leur ont été consacrés en l'an 2000.

Des objectifs non atteints

Les résultats montrent que les objectifs de la révision n'ont pas été atteints. Entre 1998 et 2000, les ARE n'ont constitué que 11% des mesures attribuées alors que le taux minimum retenu par le Grand Conseil était de 33%. Plusieurs raisons expliquent pourquoi il n'a pas été possible d'offrir davantage d'ARE, dont les deux tiers ont été décrochés par les chômeurs eux-mêmes:

1. Une prospection insuffisante: les conseillers en personnel n'ont pas noué suffisamment de contacts personnels avec les employeurs potentiels; en outre, les grandes entreprises n'ont pas été démarchées de manière systématique.
2. Une inadéquation entre postes proposés par les entreprises et compétences offertes, problématique générale que l'on retrouve pour les autres types de chômeurs.
3. Les partenaires sociaux ne se sont pas mobilisés: les efforts de promotion de la part des milieux patronaux n'ont pas été à la mesure des promesses faites. Les syndicats ont fait preuve d'une certaine méfiance à l'égard de cette mesure.
4. Un délai souvent trop court pour prospecter une ARE et la plus grande facilité pour les conseillers en personnel de placer en emploi temporaire vu la forte demande émanant des services de l'administration et des organismes sans but lucratif.
5. Le fait que, pour certains chômeurs en fin droit, un emploi temporaire peut paraître financièrement plus attirant qu'un poste dans une entreprise au bénéfice d'une ARE.

Des allocations de retour en emploi efficaces

Même si elles sont restées marginales, les ARE se sont révélées efficaces. Près de 70% des bénéficiaires d'ARE ont pu être réinsérés professionnellement.

Il est vrai que les bénéficiaires d'allocations font partie des chômeurs en fin droit ayant le potentiel de réinsertion le plus élevé et qu'un tiers des entreprises interrogées auraient engagé la personne à des conditions identiques, même sans allocation.

Cependant, l'ARE est souvent le seul moyen de convaincre les entreprises, tant est forte leur réticence à engager des personnes restées longtemps au chômage. Pourtant, selon les entreprises consultées, la plupart des bénéficiaires d'allocations de retour en emploi n'ont pas eu de peine à s'intégrer, malgré une longue absence du marché du travail.

Des emplois temporaires qui réinsèrent mal

S'il continue à être la mesure la plus couramment appliquée (84% entre 1998 et 2000), l'emploi temporaire cantonal (ETC) ne peut pas être considéré comme une mesure de lutte contre le chômage de longue durée même si les bénéficiaires disposent d'un jour de libre par semaine pour des recherches de travail. La perspective d'ouvrir un nouveau droit aux indemnités fédérale prédomine, contrairement à Bâle et à Zurich où la mesure est davantage ciblée en vue d'une réinsertion, les bénéficiaires étant sélectionnés dans cette optique.

Six mois après la fin de l'emploi temporaire, 36% des chômeurs sont réinsérés et environ 50% le sont deux ans après. Toutefois, seul un tiers des 50% qui ont retrouvé un travail juge que le rôle de l'emploi temporaire a été "très important" ou "important" pour leur réinsertion. Ainsi, on peut dire que, parmi tous les emplois temporaires attribués, moins de

20% ont eu un effet de réinsertion. Si leur efficacité en terme de réinsertion est faible, ils ne réduisent pas les chances de réinsertion à long terme.

S'il a tendance à prolonger la durée de chômage de son bénéficiaire, l'emploi temporaire joue un rôle social, car il évite que de nombreuses personnes en fin de droit ne se retrouvent au RMCAS dont les critères d'admission sont plus stricts, notamment en ce qui concerne les ressources financières.

L'ETC se substitue partiellement à des postes au sein des administrations publiques et des organismes à but non lucratif. Vu la forte demande, l'OCE aurait les moyens de faire pression pour améliorer l'intérêt du travail attribué, l'adéquation des tâches avec les compétences du chômeur, la qualité de l'encadrement et l'évaluation en cours et à la fin de l'ETC. Cependant, visiblement, peu de progrès ont été réalisés à ce sujet depuis notre première évaluation.

Sur la base de ces constats, notre commission propose au Conseil d'Etat vingt recommandations qui visent à prévenir le chômage de longue durée, à renforcer l'utilisation des ARE et à proposer des ETC ayant un réel effet de réinsertion.

Table des matières

1. Introduction	4
1.1 Pourquoi ce sujet?	4
1.2 Contexte législatif et objectifs des mesures cantonales	4
1.3 Contexte économique	5
1.4 Délimitations et questions retenues	7
1.5 Aperçu de la démarche	8
2. Les mesures de lutte contre le chômage de longue durée	11
2.1 Présentation des mesures cantonales	11
2.2 Une étape dans un parcours...	12
2.3 Répartition des mesures cantonales	13
2.4 Coût des mesures proposées	15
2.5 Comparaison avec d'autres villes et cantons	16
3. Les allocations de retour en emploi	20
3.1 Mise en œuvre des allocations de retour en emploi	20
3.2 Caractéristiques socio-démographiques des bénéficiaires et salaires	22
3.3 L'avis des entreprises bénéficiaires	22
3.4 L'avis des bénéficiaires	23
3.5 Un taux de réinsertion réjouissant	24
3.6 Quelques effets de la mesure	25
4. Impact des emplois temporaires	28
4.1 Motivation des personnes bénéficiant des mesures cantonales	28
4.2 Moins de personnes au RMCAS	28
4.3 Effets de substitution au sein des administrations et autres organismes	29
4.4 Liens entre emploi temporaire et taux de chômage	30
4.5 Taux de réinsertion	33
4.6 Appréciation des principales modifications qu'ont connues les ETC	37
5. Pourquoi la réinsertion n'est-elle pas plus rapide?	39
5.1 Les performances de l'OCE selon l'Accord 2000	40
5.2 Des chômeurs difficilement plaçables ?	40
5.3 Une prise en charge aléatoire	42
5.4 Des structures mal adaptées	45
5.5 Des conceptions divergentes entre la Confédération et le canton	46
6. Conclusions	49
6.1 Suivi des recommandations 1998 de la CEPP	49
6.2 Quatre questions - quatre réponses	49
6.3 Mesures correctives adoptées ou en cours de réalisation	52
7. Recommandations	54
7.1 Prévenir le chômage de longue durée durant la période d'indemnisation fédérale	54
7.2 Renforcer l'utilisation des ARE	56
7.3 Renforcer le rôle de réinsertion professionnelle des ETC	57

Annexes

- Annexe 1:** les personnes interrogées
- Annexe 2:** bibliographie
- Annexe 3:** données statistiques 1997-2000
- Annexe 4:** questionnaire auprès des entreprises bénéficiaires d'ARE
- Annexe 5:** compétences requises pour le métier de conseiller en personnel
- Annexe 6:** quelques informations sur les STARE
- Annexe 7:** organigramme de l'OCE
- Annexe 8:** suivi des recommandations de la CEPP de 1998
- Annexe 9:** avis du Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures sur le présent rapport

Annexes séparées (peuvent être obtenues auprès du secrétariat de la commission)

Aeppli D., Ott W., Peters M. (2002), Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für aus-gesteuerte Arbeitslose, NFP 45, "Probleme des Sozialstaats, Schlussbericht, à paraître.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2001), Evaluation de la politi-que cantonale de lutte contre le chômage de longue durée, données statistiques sur la situa-tion genevoise, Genève, août 2001.

Evaluanda (2001), Evaluation de la politique cantonale de lutte contre le chômage de lon-gue durée - entretiens avec les bénéficiaires d'ARE, les entreprises et les conseillers en per-sonnel, juin 2001, Genève.

Observatoire universitaire de l'emploi (2002), Evaluation de la politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée - étude statistique, Genève, à paraître.

Abréviations

AIT	Allocation fédérale d'initiation au travail
ARE	Allocation de retour en emploi
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
DASS	Département de l'action sociale et santé
DEEE	Département de l'économie, emploi et affaires extérieures
ETC	Emploi temporaire cantonal
ETF	Emploi temporaire fédéral
LACI	Loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
MMT	Mesures fédérales du marché du travail
OCE	Office cantonal de l'emploi
OOFP	Office d'orientation et de formation professionnelle
OUE	Observatoire universitaire de l'emploi
POC	Programme d'occupation collectif
RMCAS	Revenu minimal cantonal d'aide sociale
Seco	Secrétariat à l'économie (Confédération)
SIP	Service d'insertion professionnelle (Office cantonal de l'emploi) dans lequel se trouve la section des mesures cantonales
SPP	Service de placement professionnel (Office cantonal de l'emploi)
STARE	Stages de retour en emploi

Glossaire

Demandeurs d'emploi: ensemble des personnes inscrites à l'OCE (14'462 en 2000). Dans cette population, on distingue (critères du SECO):

1. Les **chômeurs**: personnes indemnisées par la Confédération qui n'exercent aucune activité professionnelle, sont disponibles et recherchent activement un emploi (9'038 en 2000 à Genève)
2. Les **demandeurs d'emploi non-chômeurs** (5'424 en 2000 à Genève)
 - bénéficiaires d'une mesure cantonale (ETC, ARE, STARE),
 - bénéficiaires du RMCAS,
 - personnes en emploi temporaire ou en stage durant les mesures actives fédérales,
 - personnes en formation durant les mesures actives fédérales,
 - bénéficiaires d'un gain intermédiaire,
 - personnes à temps partiel et à la recherche d'un emploi complém. ou à plein temps,
 - personnes actives ou en formation qui sont à la recherche d'un emploi,
 - personnes encore momentanément non disponibles (maladie, service militaire, etc.).

Selon les critères du Bureau international du travail repris dans l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), est considérée comme demandeur d'emploi une personne âgée d'au moins 15 ans révolus qui:

- n'était pas occupée au cours de la semaine de référence (moins d'une heure de travail),
- a cherché activement un emploi au cours des quatre semaines précédentes,
- est disponible pour reprendre un travail dans les quatre semaines suivantes.

L'échantillon de l'ESPA est cependant trop petit à Genève pour faire des analyses.

Chômeurs de longue durée: est considérée comme chômeur de longue durée une personne au chômage depuis plus d'une année.

Délai cadre de cotisation: il couvre les deux années qui précèdent la demande de chômage. Pour prétendre aux indemnités de chômage, l'assuré doit, dans la règle, avoir exercé une activité salariée soumise aux cotisations de chômage durant six mois au moins au cours de son délai cadre de cotisation (ou douze mois en cas de chômage répété).

Délai cadre d'indemnisation; il comprend en principe les deux ans qui suivent le jour où la demande de chômage a été déposée et où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont remplies.

Mesures du marché du travail (MMT): durant la période d'indemnisation fédérale, différentes mesures peuvent être octroyées: des mesures de perfectionnement ou de reconversion, des mesures d'occupation, tels qu'un emploi temporaire ou un stage professionnel, des allocations d'initiation au travail, etc.

Dans un souci de simplification, nous utilisons également le terme de "chômeur" pour les personnes bénéficiant des mesures cantonales (ETC, ARE, STARE). Par ailleurs, nous avons décidé de ne pas féminiser les termes utilisés pour faciliter la lecture du rapport.

1. Introduction

1.1 Pourquoi ce sujet?

La loi cantonale en matière de chômage révisée le 6 juin 1997 (J 2 20) comporte une clause d'évaluation selon laquelle, deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport sur l'application générale des dispositions relatives aux stages de réinsertion (STARE), aux allocations de retour en emploi (ARE) et aux emplois temporaires cantonaux (ETC). Ce rapport doit contenir une appréciation sur les résultats obtenus par ces mesures et leurs incidences budgétaires (art. 54).

C'est au cours de l'évaluation menée par notre commission de la politique cantonale en matière d'emplois temporaires en vertu de l'ancienne législation que le Conseil d'Etat a décidé, en décembre 1997, de nous octroyer le présent mandat au sens de l'art. 54.

Comme les ARE ne sont mises en œuvre que de manière progressive depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il a été convenu avec le Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE) de reporter le début de l'évaluation au deuxième semestre 2000, de manière à permettre aux nouvelles mesures de déployer leurs effets.

Le 30 novembre 2000, le DEEE a adopté l'étude de faisabilité présentée par notre commission qui détermine les questions posées et les modalités prévues pour l'évaluation.

1.2 Contexte législatif et objectifs des mesures cantonales

Le 23 juin 1995, une révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) porte la durée de cotisation de six à douze mois pour pouvoir bénéficier d'un deuxième délai-cadre d'indemnisation.

C'est à la suite de cette révision que le canton de Genève décide de modifier sa législation en matière de chômage. Pour permettre aux chômeurs en fin droit de remplir la nouvelle condition fédérale, Genève prolonge l'emploi temporaire (ETC) de six à douze mois et réduit le montant de l'indemnité chômage à une fourchette allant de Fr. 3'300.- à Fr. 4'500.- au maximum. Un jour par semaine est octroyé pour des recherches de travail.

La priorité est accordée à deux mesures qui privilégient la réinsertion professionnelle dans l'économie privée: les allocations de retour en emploi et les stages de réinsertion en emploi destinés au jeunes. L'ETC est réservé aux chômeurs proches de l'âge de la retraite et, à titre subsidiaire, aux chômeurs qui n'ont pas obtenu d'ARE. La subsidiarité est comprise dans le sens suivant: lorsqu'une ARE est proposée au chômeur, il ne peut plus bénéficier d'un ETC. La révision entre en vigueur le 5 août 1997.

Durée maximale d'indemnisation pour une personne entrant au chômage sous l'ancienne législation

Indemnités fédérales 18 mois	ETC 6 mois	Indemnités fédérales 18 mois	RMCAS	➔
---------------------------------	-----------------------	---------------------------------	-------	---

Durée maximale d'indemnisation pour une personne entrant au chômage après la nouvelle législation

Indemnités fédérales 24 mois	ETC ARE STARE 12 mois	Indemnités fédérales 24 mois	RMCAS	➔
---------------------------------	----------------------------------	---------------------------------	-------	---

Par ailleurs, la possibilité de participer à un programme d'occupation temporaire collectif est supprimée. Ces programmes sont accessibles uniquement aux chômeurs durant la période d'indemnisation fédérale et ne permettent pas d'ouvrir un nouveau délai-cadre. Le canton n'offre plus que des emplois temporaires individuels.

Trois objectifs ont été définis lors de l'introduction des nouvelles mesures cantonales en 1997, à savoir¹ :

1. "Conserver et, mieux encore, améliorer une législation qui, dans ce domaine, est l'une des plus avancées de Suisse, voulant de cette manière maintenir une tradition d'ouverture sociale", notamment par des mesures permettant aux chômeurs de bénéficier d'un nouveau délai-cadre, compte tenu des modifications de la loi fédérale.
2. Encourager les chômeurs à retrouver une place de travail et leur donner une chance de réintégrer durablement le marché du travail.
3. Inciter les employeurs à engager des chômeurs en fin de droit.

Par rapport à l'ancienne législation, notons l'accent mis sur la réinsertion professionnelle. On n'évoque plus l'objectif d'épargner au chômeur les troubles psychologiques que peut entraîner une longue période d'inactivité.

La législation a généré des débats très mouvementés au sein du Grand Conseil qui ont donné lieu à un rapport de majorité et trois rapports de minorité². Rappelons que le projet initial du Conseil d'Etat visait à maintenir des emplois temporaires uniquement pour le chômeur se situant au maximum à trois ans et demi de l'âge de la retraite. Des allocations de retour en emploi étaient octroyées à celui qui parvenait à retrouver un emploi par lui-même, le cas échéant avec l'aide de l'Etat. L'introduction d'un emploi temporaire d'une année conduisant à une prise en charge possible du chômeur d'une durée totale de cinq ans, le Conseil d'Etat estimait dans son projet de loi de 1996 "inopportun de mettre en place un système qui aurait pour effet d'éloigner pendant une telle période des chômeurs du marché régulier du travail".

1.3 Contexte économique

Notre évaluation s'est inscrite dans un contexte de forte diminution du taux de chômage.

Entre 1997 et 2000, le nombre de demandeurs d'emploi s'est réduit de 31%, celui des chômeurs inscrits de 44%, des chômeurs de longue durée (plus d'un an) de 49% et des chômeurs arrivés en fin de droit de 15%³.

¹ CONSEIL D'ETAT (1996), Projet de loi modifiant la loi en matière de chômage, 22 août 1996, Genève.

² GRAND CONSEIL (1997), Rapport de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi modifiant la loi en matière de chômage, 13 mai 1997, Genève.

³ Deux décisions fédérales ont également une influence sur cette évolution : en 1997, la durée de l'indemnisation fédérale a passé de 18 à 24 mois, ce qui a diminué le nombre de personnes arrivant en fin de droit cette année-là. En 1999, à l'inverse, un arrêté fédéral urgent baissait la durée de l'indemnisation de 24 à 12 mois pour les personnes dites « en libération » ce qui a augmenté le nombre d'arrivées en fin de droit cette année-là.

Le tableau ci-après présente les principales données sur le chômage à Genève entre 1997 et 2000.

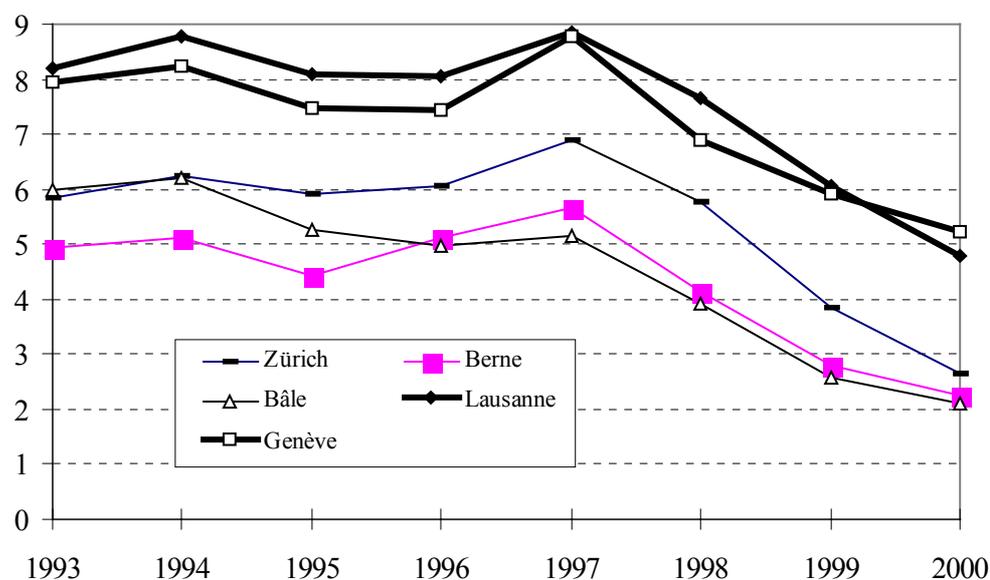
Tableau 1 : Principales données statistiques du chômage à Genève 1997 – 2000
(source: données statistiques du Seco, l'OCE et de l'OCSTAT)

	1997	1998	1999	2000
Demandeurs d'emploi inscrits,	21'093	19'269	17'053	14'462
• dont chômeurs inscrits	16'095	12'607	10'580	9'038
• et demandeurs d'emploi non-chômeurs ⁴	4'998	6'662	6'473	5'424
Taux de chômage officiel	7,8%	6,1%	5,1%	4,1%
Chômage longue durée (depuis plus d'un an)	5'954	4'992	3'859	3'029
Arrivées en fin de droits	2'464	4'100	3'834	2'092
Mesures cantonales (nouvelles inscriptions)	1'150	1'824	2'062	1'298

Des données statistiques plus détaillées figurent en **annexe 3**.

Le tableau ci-après présente l'évolution du taux de chômage dans les cinq grandes villes suisses. Si la situation est similaire à Genève et Lausanne, la différence par rapport aux trois villes alémaniques est forte.

Tableau 2 : évolution du taux de chômage dans cinq villes suisses 1993 – 2000
(source: Observatoire universitaire de l'emploi)



⁴ Personnes en gain intermédiaire, emploi temporaires fédéraux, reconversion, maladie, accident, service militaire, pendant leur délai de congé et, à Genève, au RMCAS.

1.4 Délimitations et questions retenues

L'évaluation s'est concentrée sur trois objets principaux:

1. Les allocations de retour en emploi (du point de vue de la réinsertion des bénéficiaires et du risque d'effets non désirés).
2. Les impacts des emplois temporaires sur la réinsertion professionnelle.
3. Les raisons qui expliquent pourquoi le chômeur n'a pas pu être réinséré plus tôt.

L'évaluation est focalisée sur les allocations de retour en emploi, car la mesure est nouvelle, considérée comme prioritaire par la législation. Ont été écartés de l'évaluation:

- le contrôle du comportement des chômeurs et le contrôle des abus éventuels,
- La mise en œuvre des ETC aussi bien par l'OCE que par les services et les organismes bénéficiaires (ayant déjà fait l'objet d'une évaluation de notre part, seul le suivi donné à nos recommandations a été analysé⁵),
- les STARE (les informations que nous avons pu récolter à leur sujet sont toutefois présentées en **annexe 6**),
- les prestations en cas d'incapacité passagère totale ou partielle de travail qui sont actuellement en cours de révision (voir PL 8200),
- les prestations en vertu du Revenu minimal cantonal d'aide sociale (RMCAS).

Dans le cadre de ce champ d'analyse, nous avons retenu quatre questions principales qui forment le noyau dur de l'évaluation:

Q.1 Pourquoi les allocations de retour en emploi proposées sont-elles nettement moins nombreuses que les emplois temporaires?

Q.2 Quels sont les effets des allocations de retour en emploi?

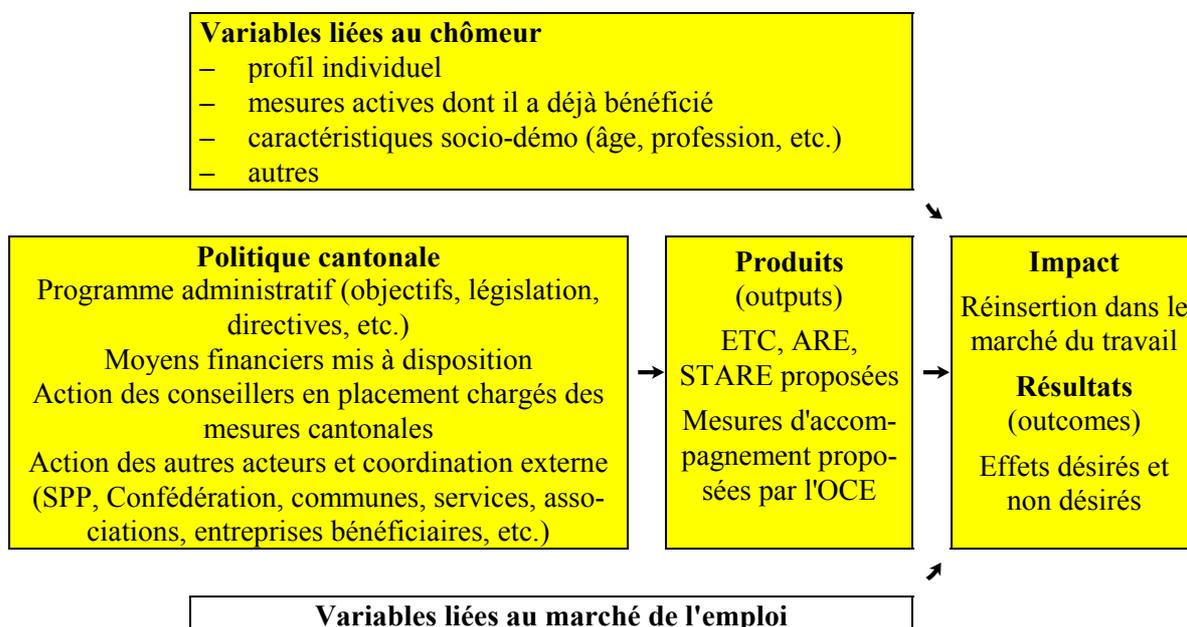
Q.3 Quelles sont les principales difficultés liées à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée?

Q.4 Quel est l'impact des emplois temporaires genevois sur la réinsertion professionnelle?

Pour réaliser la présente évaluation, nous nous sommes basés sur le modèle d'action ci-après:

⁵ COMMISSION EXTERNE D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (1998), Chômeurs en fin de droit, Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, Genève, septembre 1998.

Tableau 3 : modèle d'action



1.5 Aperçu de la démarche

Pour récolter les informations nécessaires et pour parvenir aux résultats, la CEPP a découpé l'évaluation en sept modules distincts:

Modules	Objectifs	Moyens
1. Entretiens avec des acteurs centraux de la politique	<ul style="list-style-type: none"> • Saisir les modalités et les difficultés de la mise en œuvre de la politique • Réunir des éléments de réponse qualitatifs sur les ARE, STARE et ETC, avec une attention particulière portée à la première • S'interroger sur l'articulation entre mesures cantonales et fédérales • Tenter de comprendre les raisons du chômage de longue durée et les moyens de le prévenir • Mieux percevoir la réalité du métier de conseiller en personnel • Recueillir des propositions 	<ul style="list-style-type: none"> • 28 entretiens approfondis avec les acteurs/actrices concerné-e-s, représentant-e-s de groupes d'intérêt et experts (voir liste en annexe 1) <ul style="list-style-type: none"> – 12 fonctionnaires de l'Office cantonal de l'emploi, de différents niveaux hiérarchiques; – 7 acteurs sociaux directement impliqués : représentants des chômeurs, du patronat, des syndicats, des caisses privées de chômage; – 6 experts – 3 fonctionnaires du Seco
2. Entretiens avec des bénéficiaires d'ARE	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer le degré de satisfaction par rapport à la mesure (qualité de la réinsertion, formation en entreprise, salaire) • Repérer les éventuels effets d'aubaine des ARE • Comprendre pourquoi le bénéficiaire n'a pas pu être placé plus rapidement (identifier les mesures obtenues durant 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens approfondis avec 50 bénéficiaires d'ARE entre une année et deux ans après la mesure. • Sélection en fonction des principales caractéristiques socio-démographiques de la population ARE • Analyse des dossiers des bénéficiaires interrogés

	la période d'indemnisation fédérale et apprécier leur impact)	<ul style="list-style-type: none"> • Triangulation avec l'avis des conseillers SPP, SIP et de l'employeur (regards croisés)
3. Entretiens avec des conseillers en personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Comprendre l'évolution du rôle du conseiller personnel et des moyens à sa disposition au fur et à mesure que le chômage se prolonge • Comprendre le mode d'attribution des ARE par le SIP • Comprendre les relations qui s'instaurent avec le chômeur • Comprendre pourquoi le bénéficiaire n'a pas pu être placé plus rapidement 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens approfondis avec 15 conseillers en personnel <ul style="list-style-type: none"> - 10 au SPP - 5 au SIP • Triangulation avec l'avis du bénéficiaire et de l'employeur
4. Entretiens avec des employeurs d'ARE	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer le degré de satisfaction par rapport à la mesure • Repérer les éventuels effets d'aubaine des ARE • Apprécier les efforts de formation et d'encadrement des bénéficiaires ARE • Comprendre pourquoi le bénéficiaire n'a pas pu être placé plus rapidement 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens approfondis avec 20 responsables d'entreprises ayant bénéficié d'ARE entre une année et deux ans après la mesure • Triangulation avec l'avis du bénéficiaire et des conseillers en personnel
5. Sondage écrit auprès des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une représentativité plus importante pour les résultats du module 4. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sondage écrit auprès de 434 entreprises qui ont bénéficié d'ARE. • Taux de réponses utilisables : 60% (après un rappel). <i>45 destinataires non atteints (déménagement, disparition)</i> <i>301 questionnaires renvoyés (21 entreprises ayant répondu ne pas avoir engagé d'ARE, 20 questionnaires pas pris en compte, car renvoyés hors délai)</i> <i>260 questionnaires analysés (voir questionnaire avec les fréquences des réponses en annexe 4)</i>
6. Analyse statistique comparative	<ul style="list-style-type: none"> • Mieux comprendre les impacts des mesures cantonales sur la durée du chômage en tenant compte des différents types de chômeurs qui peuvent en bénéficier suivant les villes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse statistique des données PLASTA de 1993 à 2000 du canton de Genève et des villes de Bâle, Zurich, Berne et Lausanne en ce qui concerne la courbe de sortie durant la période d'indemnisation fédérale et la courbe des réinscription entre une année et deux ans après la fin de l'indemnisation fédérale
7. Comparaison de l'impact des emplois temporaires	<ul style="list-style-type: none"> • Apprécier l'efficacité (insertion professionnelle, intégration sociale, santé psychique et physique) des emplois temporaires cantonaux genevois par rapport à Bâle et Zurich 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse statistique données PLASTA • Sondage téléphonique auprès de 766 chômeurs arrivés en fin de droit en 1998 à Genève (411), Bâle et Zurich. 453 anciens bénéficiaires et 313 non bénéficiaires (groupe de contrôle) dans les trois villes.

Le projet a été pris en charge par le groupe "chômeurs de longue durée" composé de Mme Antoinette Salamin, responsable, MM. Sandro Cattacin, Jean-Marc Denervaud et Pierre Schmid. Pour la conception du projet, la récolte des informations, le suivi des mandats internes et externes et la rédaction du rapport, il a été assisté par M. Emmanuel Sangra, secrétaire de la commission.

Certains modules ont été confiés à des experts externes. Les modules 2, 3 et 4 ont été confiés au bureau Evaluanda (M. Marc Maugué, Mme Virginie Rouiller), le module statistique à l'Observatoire universitaire de l'emploi (prof. Yves Flückiger, M. Anatole Vassiliev). Le module 7 a été réalisé dans le cadre du Programme national de recherche 45 "Problèmes de l'Etat social" par M. Daniel Aepli à Bâle (sondage réalisé par l'Institut IPSO à Zurich). Leurs rapports en **annexes séparées** présentent de manière détaillée les résultats ainsi que la méthode et l'échantillonnage appliqués. Ils peuvent être obtenus auprès de la CEPP.

Par ailleurs, notre travail de récolte des données utiles à notre évaluation s'est heurté à des difficultés pratiques : nous n'avons pas trouvé une base de données ou un lieu central qui rassemblerait et unifierait toutes les informations concernant le chômage à Genève, ni même la politique cantonale en la matière. Nous avons dû puiser à de nombreuses sources, passer un temps considérable à essayer de comprendre les différences entre elles et constater des lacunes importantes, en tous les cas pour les données concernant les mesures cantonales avant le deuxième semestre 1999.

Vu la complexité et les enjeux politiques du thème, nous avons constitué un groupe d'accompagnement qui s'est réuni à trois reprises durant l'évaluation (voir liste des membres du groupe en **annexe 1**). Le rapport a été également soumis aux directions et aux responsables concernés pour une vérification de l'exactitude des faits et des chiffres présentés.

2. Les mesures de lutte contre le chômage de longue durée

2.1 Présentation des mesures cantonales

Trois mesures principales sont proposées aux chômeurs en fin de droit par la législation cantonale sur le chômage du 5 août 1995 (J 2 20). Leur durée maximale est de douze mois de manière à permettre à leurs bénéficiaires de récupérer le droit aux indemnités fédérales.

2.1.1 L'allocation de retour en emploi (ARE)

Elle est destinée au demandeur d'emploi de plus de 25 ans révolus retrouvant un emploi dans une entreprise privée active dans le canton. L'allocation varie entre 20% et 40% du salaire brut du bénéficiaire en fonction de son âge (30% dès 43 ans, 40% dès 54 ans). Elle est versée à l'entreprise qui fixe elle-même le montant du salaire. Cette dernière doit notamment offrir des conditions d'engagement conformes aux usages professionnels et locaux de la branche et ne pas avoir procédé à des licenciements collectifs dans l'année qui précède l'engagement du chômeur, ni licencié un travailleur dans le but d'engager un bénéficiaire d'ARE. Une commission tripartite examine le respect de ces conditions. Le salaire brut déterminant pour le calcul du montant de l'allocation est plafonné à Fr. 8'900.-.

2.1.2 Le stage de réinsertion (STARE)

Il est destiné aux jeunes de moins de 25 ans et se déroule dans le secteur privé ou public. En fonction de leur formation, le salaire se monte entre Fr. 2'213.- et Fr. 3'400.- et est versé directement aux bénéficiaires par l'Office cantonal de l'emploi. Les entreprises participent aux charges financières à raison de 20%. Les conditions qui leur sont imposées sont similaires à celles des ARE.

2.1.3 L'emploi temporaire (ETC)

Mesure subsidiaire lorsque le chômeur est proche de l'âge de la retraite ou n'a pas trouvé d'ARE, l'emploi temporaire se déroule dans des services ou des établissements publics. En cas de chômage prononcé et persistant, il peut également se dérouler auprès d'institutions à but non lucratif. Entièrement assumés par le budget de l'Etat, les salaires offerts se situent dans une fourchette variant entre Fr. 3'300.- et Fr. 4'500.-. Un jour par semaine est octroyé pour rechercher un emploi.

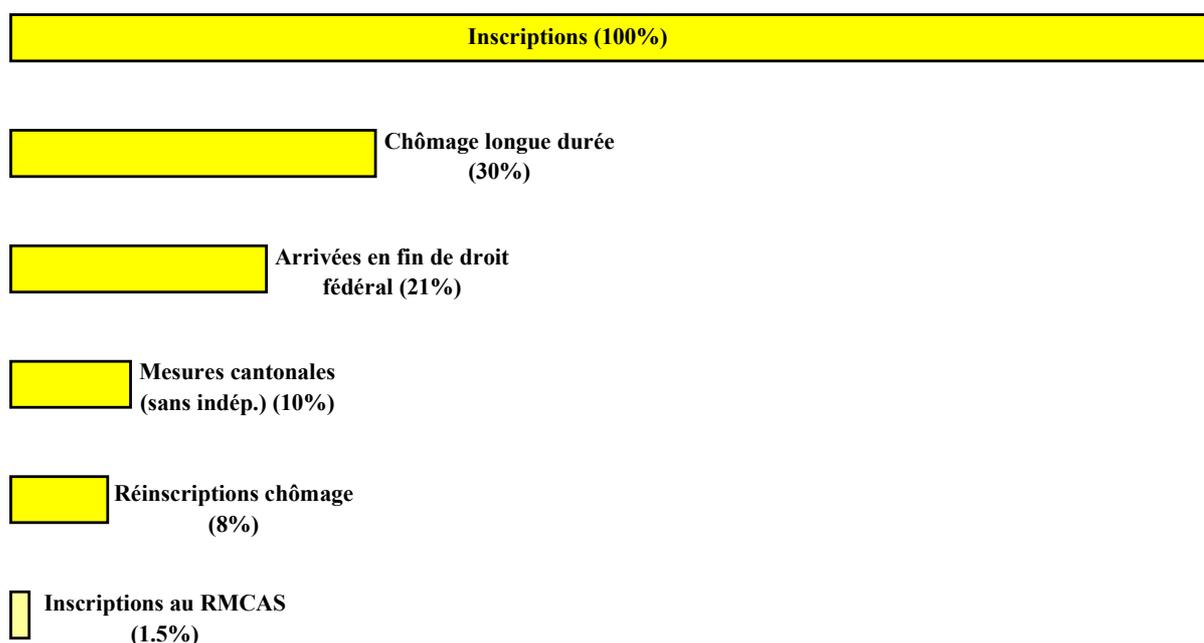
2.1.4 Caractéristiques générales

Pour les trois mesures, diverses conditions sont posées au chômeur: être apte au placement, ne pas avoir subi plus de 31 jours de suspension pour refus d'acceptation d'un emploi convenable ou pour manque de recherches personnelles d'emploi, avoir été domicilié deux ans dans le canton lors des trois dernières années qui précèdent l'ouverture du droit. Signalons deux changements qui ont été récemment introduits dans la loi cantonale sur le chômage: les chômeurs se situant à trois ans et demi de l'âge usuel donnant droit à la retraite peuvent obtenir un deuxième ETC / ARE; la possibilité pour l'OCE de refuser un emploi temporaire lorsque le revenu familial annuel brut dépasse Fr. 97'200.- a été abrogée.

2.2 Une étape dans un parcours...

Les mesures cantonales s'inscrivent dans un parcours qui comporte plusieurs étapes pour le chômeur ne parvenant pas à retrouver un emploi. Le tableau ci-dessous donne des ordres de grandeur montrant la part des chômeurs qui n'arrivent pas à quitter le dispositif au fur et à mesure que le chômage se prolonge. Il prend comme base de départ le nombre d'inscription au chômage⁶.

Tableau 4 : Les ordres de grandeur des différentes catégories de demandeurs d'emploi (Genève, moyenne annuelle 1997-2000) ⁷



Bien que cette photographie ne permette pas de mesurer précisément les passages d'une catégorie à l'autre, le fait qu'elle porte sur quatre ans établit toutefois un "état des lieux" qui peut se traduire ainsi: sur 100 personnes qui s'inscrivent à l'OCE, 30 restent au chômage plus d'une année, 21 arrivent en fin de droit, 10 bénéficient d'une mesure cantonale⁸, 8 poursuivent par une réinscription au chômage et moins de 2 arrivent au RMCAS. Les proportions sont plus élevées si on utilise le nombre de chômeurs inscrits comme référence de départ⁹.

⁶ Le nombre d'inscriptions au chômage apparaît comme la base la moins mauvaise. Il faut cependant tenir compte du fait qu'une partie des inscrits n'entrent pas au chômage, soit parce qu'ils trouvent un travail entre-temps, soit parce que le droit au chômage leur est dénié (pour environ 10-15 % des inscrits)

⁷ Ordres de grandeur qui ont été obtenus sur la base des moyennes annuelles 1997-2000 - voir tableau statistique en **annexe 3**.

⁸ Après avoir éliminé les indépendants qui représentent 7,4 % des bénéficiaires des mesures cantonales.

⁹ Les parts seraient les suivantes: 37% de chômeurs de longue durée, 26% d'arrivées en fin de droit et 12% de mesures cantonales, 10% de réinscriptions et 1,5% d'inscriptions au RMCAS. En partant du nombre de chômeurs inscrits, on ne tient pas compte des demandeurs d'emploi non inscrits.

Le taux moyen de 30% de chômeurs de longue durée demeure préoccupant. Remarquons que les personnes qui sortent du dispositif ne se réinsèrent pas forcément sur le marché du travail. 60 % des sorties sont clairement identifiées par l'OCE comme ayant lieu vers un emploi (trouvé par le conseiller en personnel ou par le chômeur); mais le 40 % restant sort du chômage pour d'autres motifs (AI, retour au pays, retrait du marché du travail) ou pour des raisons inconnues (ne timbrent plus depuis deux mois, ce qui peut aussi signifier la reprise d'un emploi non annoncé ou via une agence privée).

2.2.1 Pourquoi seule la moitié des fins de droit obtient une mesure cantonale?

Le tableau 4 montre que seule la moitié environ des chômeurs arrivés en fin de droit ont obtenu une mesure cantonale entre 1997 et 2000. Il est important de savoir pourquoi la personne en fin de droit ne participe pas à un emploi temporaire, question qui était demeurée sans réponse lors de notre évaluation des emplois temporaires¹⁰. Il convient de distinguer trois cas de figure, à savoir la reprise d'un emploi, la renonciation pour une autre raison et le fait de ne pas ou de ne plus avoir le droit à une mesure cantonale.

1. Dans 40% des cas, la personne avait trouvé un emploi, en tant que salarié ou indépendant. Il est probable que la reprise économique et la diminution de la rémunération des ETC ont conduit un certain nombre de personnes à renoncer à cette mesure pour se réinsérer sur le marché du travail.
2. Dans 30% des cas, la personne y a renoncé pour d'autres raisons : a pu ouvrir un nouveau délai cadre, doit s'occuper d'enfants ou enceinte, touche bientôt une rente AI, problème de santé, dépression, autres raisons telles que salaire du partenaire suffisant, voulait faire autre chose, etc.
3. Dans 30% des cas, la personne n'y avait pas droit: déjà eu un ETC (20%), raisons de domicile ou de permis de séjour (6%), plus de 31 jours de suspension (4%).

Du point de vue socio-démographique, les deux populations (bénéficiaires et non-bénéficiaires d'ETC) sont relativement homogènes, mis à part le fait qu'il y a moins de femmes et davantage de personnes âgées de plus de 50 ans parmi les participants aux ETC.

2.3 Répartition des mesures cantonales

2.3.1 Nombre, répartition, évolution

Du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2000, 6'334 personnes ont bénéficié d'une mesure cantonale, soit la moitié des personnes arrivées en fin de droit durant la même période. Relevons que 470 indépendants ont obtenu un ETC entre 1997 et 2000, soit environ 9% de l'ensemble des bénéficiaires d'ETC. Le tableau ci-après présente les différentes mesures octroyées.

¹⁰ Cette question a pu être traitée dans le cadre du sondage Aeppli auprès des chômeurs arrivés en fin de droit en 1998 qui n'ont pas effectué d'ETC (N=116). Les données du SIP sur la situation des 1'516 personnes qui n'ont pas obtenu de mesures cantonales parmi les 2'814 demandeurs d'emploi inscrits ont permis de compléter ces informations. Les comparaisons ont été faites avec les bénéficiaires d'ETC.

Tableau 5 : nombre de mesures cantonales octroyées de 1997 à 2000 (source: OCE) ¹¹

	1997	1998	1999	2000
Total mesures cantonales (nouvelles inscriptions)	1'150	1'824	2'062	1'298
• dont ETC	1'137	1'576	1'693	1'057
• dont ARE	6	126	263	174
• dont STARE	7	122	106	67

Ce tableau met en évidence:

- la forte diminution du nombre total des mesures cantonales en 2000, due à la diminution du nombre d'arrivées en fin de droit,
- la faible proportion des ARE attribuées.

Lors de la discussion du projet de loi, la commission de l'économie du Grand Conseil a dû estimer la future part des bénéficiaires d'ARE. Elle est partie d'une hypothèse situant leur succès probable dans une fourchette allant de 33% à 66% de l'ensemble des bénéficiaires de mesures cantonales. Elle a retenu le taux de 33% comme l'estimation "la plus prudente" pour calculer le coût annuel des mesures cantonales, soit environ 69 millions de francs¹².

En réalité, les ARE ont constitué 11% de l'ensemble des 5'184 mesures cantonales appliquées entre 1998 et 2000¹³. Cette part est cependant en légère augmentation, passant de 7% en 1998 à 13% en 2000.

2.3.2 Pourquoi l'objectif "33% d'ARE" n'a-t-il pas été atteint?

Plusieurs raisons expliquent le faible pourcentage des bénéficiaires d'ARE:

- **Les grandes entreprises n'ont pas été démarchées** de manière systématique. Le service des mesures cantonales cible ses efforts sur les petites et moyennes entreprises en estimant que 1) l'essentiel de l'emploi se situe dans les PME-PMI, 2) ces dernières sont davantage intéressées par cette aide financière, surtout en cas de reprise économique et 3) les grandes entreprises contactées ne montrent pas d'intérêt. Or le fait de ne pas s'adresser aux grandes entreprises est vivement contesté par la plupart des acteurs extérieurs à l'OCE, car elles sont à même d'absorber un plus grand nombre de postes et disposent de l'infrastructure et de l'encadrement nécessaires.
- **Une inadéquation entre les postes proposés et les compétences offertes** par les demandeurs d'emploi. Cela est apparu à la suite des mailings effectués par le service des mesures cantonales. Les entreprises ont montré un intérêt certain pour les ARE. Cepen-

¹¹ Pour des raisons techniques et administratives, il existe de minimes différences entre les chiffres de l'OCSTAT et ceux du service des mesures cantonales de l'OCE; nous retenons les données de ce dernier, basées sur les contrats signés ETC, ARE et STARE.

¹² GRAND CONSEIL (1997), Rapport de la commission de l'économie charge d'étudier le projet de loi modifiant la loi en matière de chômage, 13 mai 1997, Genève, p.14.

¹³ Les ARE étant entrées en vigueur au milieu de 1997, nous préférons calculer leur proportion par rapport aux autres mesures qu'à partir de 1998.

dant, rares ont été les postes proposés qui correspondaient au profil des chômeurs en fin de droit. On retrouve cette problématique générale pour les divers types de chômeurs.

- Le **service des mesures cantonales** a démarré tardivement ses efforts de promotion en invoquant un manque de collaborateurs. Il a davantage procédé par des démarches de promotion quantitative (mailings) que par des contacts personnels avec les entreprises. Relevons que le chef du département s'est passablement impliqué pour vendre les ARE auprès des médias.
- **Les partenaires sociaux ne se sont pas mobilisés.** Les efforts de promotion auprès des entreprises de la part des milieux patronaux ont été insuffisants, malgré les promesses faites lors de la préparation de la loi¹⁴. Les associations patronales fondent leur réticence en invoquant le risque de "distorsion de concurrence" ou "d'inégalité de traitement" entre entreprises. Les syndicats reconnaissent aussi une certaine méfiance, estimant que cette mesure profite davantage aux entreprises qu'aux chômeurs.
- **Un délai souvent trop court pour décrocher une ARE.** Entre le moment où le service des mesures cantonales prend en charge le chômeur et la fin de droit, il n'y a souvent pas assez de temps pour pouvoir faire du bon travail, parfois à cause de retards dans la transmission des dossiers au sein de l'OCE.
- **La forte demande des services bénéficiaires d'ETC.** Les ETC pallient le manque de main d'œuvre de certains services de l'Etat. Ceux-ci ont pris des habitudes et sont devenus des clients permanents pour les conseillers en personnel du service des mesures cantonales. Il est dès lors bien plus aisé de placer un demandeur d'emploi en ETC qu'en ARE.
- **Le salaire versé et les conditions de travail au sein des ETC,** notamment pour les personnes les moins qualifiées ou actives dans des secteurs peu rémunérés. Un salaire entre Fr. 3'300.- et Fr. 4'500.- par mois pour quatre jours de travail par semaine peut être plus intéressant qu'un emploi en ARE.

Cet état de fait a pour conséquence perverse de vider de son sens la perspective législative de 1997, qui visait à réserver les ETC en priorité aux chômeurs proches de l'âge de la retraite et, seulement à titre subsidiaire, aux chômeurs en fin de droit n'ayant pas trouvé d'ARE (J 2 20, art. 39).

2.4 Coût des mesures proposées

Le coût des mesures cantonales (indemnités versées aux bénéficiaires) s'est élevé à 57 millions de francs en 2000. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des coûts.

¹⁴ Seules 5% des entreprises interrogées déclarent avoir été informées des ARE par leur association professionnelle.

Tableau 6 : nombre et coûts des mesures cantonales (source OCE)

	1997	1998	1999	2000
Nombre d'ARE en moyenne annuelle		60	185	163
Nombre d'ETC-STARE en moyenne annuelle ¹⁵	990	1148	1528	1210
Coût total en millions de francs ¹⁶	54	53	70	57

2.4.1 Des coûts moindres pour les ARE

En 1999, le montant mensuel moyen versé par l'Etat s'est élevé à environ Fr. 1'020.- par contrat ARE. Les charges salariales brutes mensuelles couvertes par l'Etat se sont montées à environ Fr. 3'600.- par contrat ETC (STARE compris). Ainsi, chaque fois que l'Etat peut placer une personne en ARE, il économise environ Fr. 2'580.- par mois. L'OCE estime que de 1997 à 2000, l'Etat a pu ainsi économiser environ dix millions de francs grâce aux allocations de retour en emploi¹⁷.

Relevons cependant que l'ETC peut se substituer en partie à des emplois normaux dans le secteur public. L'ETC occupant des postes que l'Etat aurait dû pourvoir, il permet ainsi des économies indirectes (voir chapitre 4.3).

2.5 Comparaison avec d'autres villes et cantons

Comparaison n'est pas raison. Il est cependant apparu important de comparer Genève avec Bâle-Ville et la Ville de Zurich, dont les systèmes sont très différents. Cela permet de mieux comprendre les spécificités du système genevois.

2.5.1 Les modèles bâlois et zurichois

Le canton de Bâle-Ville se caractérise par des mesures qui visent à venir en aide de manière ciblée aux chômeurs arrivés en fin de droit. L'objectif principal de ces interventions n'est pas de recréer des droits à des indemnités fédérales mais d'assurer aux personnes concernées, dans la mesure du possible, une réintégration au marché du travail. En effet, les programmes d'occupation prévus par le système bâlois ne durent en moyenne que six mois, même s'ils peuvent exceptionnellement être prolongés jusqu'à plus de douze mois, notamment pour les personnes trop proches de la retraite pour pouvoir espérer retrouver un emploi salarié. En général, les programmes d'occupation interviennent en prolongation d'un emploi temporaire accordé durant la période d'indemnisation fédérale.

La Ville de Zurich s'est elle aussi inspirée des mêmes principes. En effet, la durée des emplois temporaires est également limitée de manière générale à six mois comme à Bâle. L'objectif est d'améliorer les chances de réinsertion. Le modèle zurichois se caractérise en

¹⁵ Le nombre de mesures en moyenne annuelle ne correspond pas aux nouvelles inscriptions (tableau 5). La moyenne annuelle est la donnée pertinente pour aborder le coût des mesures.

¹⁶ La rubrique concernée du Compte d'Etat (308) indique des montants plus élevés car elle inclut des dépenses n'étant pas en relation directe avec les mesures cantonales.

¹⁷ Voir OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI (2000), Rapport d'activité annuel, Genève

particulier par le fait que l'éventail d'offre d'emplois n'est pas subdivisé en fonction du statut des chômeurs (bénéficiaires des prestations AC ou chômeurs en fin de droit), mais qu'il est, en principe, accessible à tous les chômeurs sans distinction aucune. Le modèle adopté par Zurich est tourné vers les besoins des chômeurs et il rompt avec les systèmes axés principalement sur l'offre. En d'autres termes, il ne s'agit pas de rechercher des chômeurs pour occuper les emplois temporaires disponibles, mais d'adapter l'offre aux besoins et aux possibilités des chômeurs.

A Bâle et à Zurich, il peut s'agir aussi bien d'un emploi temporaire individuel au sein d'une administration publique que d'un programme d'occupation collectif (POC) dans le secteur public ou privé. Ce sont les conseillers en personnel qui sélectionnent les bénéficiaires en fonction de différents critères, notamment sur la base d'une appréciation de l'utilité de la mesure cantonale pour réinsérer professionnellement son bénéficiaire. Des interviews montrent cependant que la marge de manœuvre des conseillers en personnel dans le cadre de ces critères est relativement large. Comme le nombre d'emplois temporaires est contingenté, les derniers arrivés sont souvent désavantagés.

Aussi bien à Zurich qu'à Bâle, le système vient de changer dans le sens d'un durcissement. Les fins de droit ne peuvent plus obtenir un emploi temporaire ou un programme collectif d'occupation, tant qu'ils ne sont pas inscrits à l'assistance sociale. Le revenu et la fortune du ménage conditionnent donc le droit aux prestations.

2.5.2 Seul Genève donne un droit généralisé à une mesure cantonale

Genève donne un droit généralisé à une mesure cantonale et ne le soumet pas à des conditions de ressources ou d'âge. La proportion d'emplois temporaires accordés aux chômeurs en fin de droit à Genève est donc bien plus élevée qu'à Bâle et à Zurich comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 7: part des bénéficiaires d'emplois temporaires ou de programmes collectifs (source: étude Aepli, données SECO)

	GE	BS	ZH
Personnes arrivées en fin de droit (1998)	3'948	2'483	3'518
Part des personnes ayant bénéficié d'un emploi temporaire (ou programme collectif à BS et ZH)	36,1%	9,1%	8,5%*

* dans la réalité, la part est un peu plus élevée car les bénéficiaires de certains programmes mineurs n'ont pas pu être identifiés.

2.5.3 Caractéristiques des fins de droit et des bénéficiaires d'ETC

Le tableau ci-après compare quelques caractéristiques des fins de droit et des bénéficiaires d'emplois temporaires à Genève, Bâle-Ville et la Ville de Zurich.

En ce qui concerne les caractéristiques des fins de droit, Genève se distingue de Bâle-Ville et de la Ville de Zurich de la manière suivante:

- Une proportion d'étrangers moins importante compte tenu de la part des étrangers au sein de la population active. La nationalité est peu discriminante quant au risque d'arriver en fin de droit à Genève¹⁸.
- Davantage de personnes qualifiées; cela avait été déjà relevé pour les fins de droit de 1993-94. Il y a également davantage de "spécialistes". L'importance des différences peut être due aux critères utilisés pour entrer ces informations dans la base de données PLASTA (placement et statistique du marché du travail).
- Une proportion bien plus importante de personnes émanant du secteur public (28%), soit environ 300 personnes; cela est dû notamment au grand nombre de bénéficiaires d'emplois temporaires placés dans une administration publique qui arrivent à la fin de leur deuxième période d'indemnisation fédérale.
- Moins de fins de droit dans les secteurs économiques de l'hôtellerie et la restauration.

Tableau 8: caractéristiques comparées fins de droit - bénéficiaires d'emplois temporaires (source: étude Aeppli, données SECO)

	Genève		Bâle-Ville		Zurich (ville)	
	Fins droit	ETC	Fins droit	ETC POC	Fins droit	ETC POC
Femmes	46%	42%	43%	33%	42%	37%
Etrangers	45%	46%	56%	57%	57%	49%
Personnes âgées de plus de 49 ans	39%	44%	36%	42%	35%	38%
Personnes qualifiées	56%	55%	41%	40%	46%	58%
Fonction : "spécialistes" - "Fachleute"	64%	65%	41%	39%	49%	55%
Secteur: administration publique	28%	20%	3%	4%	2%	2%
Secteur: hôtellerie, restauration	9%	9%	15%	15%	22%	15%

Les caractéristiques des fins de droit en ETC sont également assez différentes dans les trois villes. Genève se distingue par une répartition assez semblable parmi les deux populations (bénéficiaires et non bénéficiaires). La procédure de sélection bâloise semble plus encline à attribuer des emplois temporaires à des hommes qu'à des femmes. Zurich attribue davantage d'emplois temporaires aux Suisses et aux personnes qualifiées. Un point commun dans les trois cantons, les personnes âgées de plus de 49 ans et les hommes sont sur-représentés.

2.5.4 Vaud tend à s'inspirer du système genevois

Pour information, nous présentons ci-après le système vaudois du RMR qui semble le plus proche du système genevois en ce qui concerne les mesures cantonales. Si le canton de

¹⁸ Cela était déjà relevé dans la recherche de D. Aeppli portant sur les chômeurs arrivés en fin de droit en 1993-94 et commentée par FLÜCKIGER, Y. (1996), La situation des chômeurs en fin de droit: résumé d'une enquête menée dans 8 cantons suisses avec commentaires spécifiques concernant la situation genevoise, Rapport d'activité, Office cantonal de l'emploi, DEP, 1996.

Vaud ne prévoit pas un droit aux emplois temporaires pour les chômeurs de moins de 50 ans, il vient d'introduire deux mesures similaires aux ARE et aux STARE.

Le système vaudois du RMR

Les chômeurs en fin de droit bénéficient du RMR (Revenu minimum de réinsertion) lorsqu'ils satisfont aux conditions d'attribution, notamment quant à leur revenu et à leur fortune. Le RMR comporte différentes mesures qui visent soit la réinsertion professionnelle (relèvent du département de l'économie), soit la réinsertion sociale (relèvent du département santé et affaires sociales).

- Les emplois temporaires (ETS) proposés aux chômeurs de moins de 50 ans sont peu nombreux et leur durée maximale est de six mois (295 en 2000).
- Les ETS réservés aux chômeurs de plus de 50 ans en 2000. D'une durée maximale de douze mois et proposant une rémunération brute de Fr. 3'200.-, ils visent explicitement à leur recréer des droits LACI (387 bénéficiaires en 2000).
- Des allocations favorisant l'engagement de chômeurs de longue durée. Cette mesure cantonale permet de rembourser à tout employeur qui engage un RMRiste la part patronale des charges sociales, à 100% la 1^{ère} année, aux 2/3 la 2^{ème} année et au 1/3 la 3^{ème} année (97 bénéficiaires en 2000). Ce système a été remplacé par des allocations d'initiation au travail d'une durée maximale de six mois. Le système prévu est plus proche des AIT fédérales que des ARE.
- Des stages professionnels sont également proposés depuis quelques mois.
- Le RMR vaudois prévoit également un montant unique pouvant aller de Fr. 1'000.- à Fr. 10'000.- octroyé au bénéficiaire du RMR qui souhaite créer une entreprise ou qui présente un projet professionnel économiquement viable.

Principaux enseignements quantitatifs concernant les mesures offertes

- *Environ 20% des personnes qui s'inscrivent au chômage arrivent en fin de droit, en général deux ans après leur inscription.*
- *La moitié obtient une mesure cantonale. Les autres y ont renoncé dans 70% des cas, ayant par exemple retrouvé un travail, ouvert un nouveau délai-cadre ou en raison de la garde d'un enfant. Dans 30% des cas, ils n'y ont pas ou plus droit.*
- *Les ARE ne constituent que 11% des mesures cantonales mises en œuvre depuis 1998, alors que le Grand Conseil envisageait au minimum une part de 33%.*
- *Le système genevois des mesures cantonales offre une solution à la moitié des personnes arrivant en fin de droit. Par contre, à Zurich et à Bâle qui ne prévoient pas de droit à une mesure cantonale, moins de 10% bénéficient d'un emploi temporaire, et cela dans le cadre des prestations de l'assistance sociale.*

3. Les allocations de retour en emploi

Le présent chapitre est consacré aux allocations de retour en emploi, principale nouveauté introduite par la révision législative de 1997. Il expose leur mise en œuvre, les caractéristiques des bénéficiaires et leur impact dans l'optique des entreprises bénéficiaires et de la réinsertion de chômeurs de longue durée.

3.1 Mise en œuvre des allocations de retour en emploi

Les ARE sont mises en œuvre par le service des mesures cantonales. Ce service, intégré au SIP, compte au total 34 collaborateurs (32,8 postes). Les ARE sont gérées par 14 conseillers en personnel conjointement avec les ETC et les STARE.

Comme pour les autres mesures cantonales, le demandeur d'emploi est informé de l'existence de l'ARE quatre mois avant le terme des droits à l'indemnité de chômage. Il est même tenu de signer un document attestant qu'il a été informé. En parallèle, la caisse de chômage envoie chaque mois durant les trois derniers mois un courrier invitant les chômeurs à prendre contact avec le service des mesures cantonales.

Le délai de trois à quatre mois pour la transmission du dossier a de la peine à être respecté, ce qui diminue les chances de trouver une ARE. Cela provient de retard de la part des conseillers SPP, mais aussi du manque d'empressement des chômeurs à s'inscrire et aux vacances du demandeur d'emploi, qui doivent impérativement être prises avant la fin du délai-cadre. Il y a des divergences au sein de l'OCE concernant l'opportunité de ce délai de trois à quatre mois à partir duquel le dossier doit passer du SPP aux mesures cantonales: trop précoce, le passage porte atteinte aux chances de réinsertion avant l'arrivée en fin de droit; trop tardif, il hypothèque les possibilités de trouver un emploi en ARE.

Le placement en ARE est soumis pour préavis à une commission tripartite composée de représentants syndicaux, patronaux et de l'OCE qui se prononce favorablement dans la majeure partie des cas¹⁹. Cinq jours plus tard, la décision est notifiée au demandeur d'emploi et à l'entreprise. Il s'ensuit en principe un contrat à durée indéterminée, bien que la loi ne le précise pas.

3.1.1 Qui est à l'origine de l'ARE?

Selon l'art 30 al.3 et 4 de la loi en matière de chômage, "l'autorité compétente entreprend régulièrement, avec l'appui des partenaires sociaux, toute action de promotion auprès des entreprises visant à mettre des places de travail à disposition des chômeurs. Elle établit notamment une liste des entreprises susceptibles d'offrir de telles places et la porte à la connaissance des personnes concernées".

Les ARE sont soit trouvées par le conseiller en personnel des mesures cantonales qui peut avoir été sollicité par l'employeur, soit proposées par le demandeur d'emploi lui-même. Les stratégies pour trouver un engagement diffèrent selon les bénéficiaires: certains joignent

¹⁹ La tripartite a refusé 5% des cas qui lui ont été soumis en 1999.

systématiquement une lettre d'information concernant les ARE à leur offre de candidature, d'autres préfèrent ne l'évoquer qu'au moment de l'entretien d'embauche.

L'OCE a procédé à trois mailings auprès de petites et moyennes entreprises exclusivement. 847 entreprises ont répondu, 489 postes de travail ont été proposés. Un nombre minime de placements ont pu être effectués par ce canal faute d'adéquation entre les postes proposés et les profils disponibles. Une campagne de proximité a également été réalisée par les conseillers en personnel auprès des secrétaires patronaux et de l'association des chefs du personnel. Cinq personnes ont été engagées pour les contacts avec les entreprises.

Sur la base des différentes interviews et enquêtes réalisées, nous estimons que la part des ARE détectées puis proposées par les conseillers en personnel est d'environ un tiers. Cela représente environ 200 ARE entre 1997 et 2000. Notons, toutefois, que selon les données statistiques de l'OCE, sur les 563 ARE (1998-2000), 73% des ARE sont le résultat de la prospection du service des mesures cantonales. 27% font suite à une mesure fédérale (13% après une AIT, 11% après un ETF) ou cantonale (3% dans le cadre du RMCAS)²⁰.

3.1.2 Pourquoi les bénéficiaires d'ARE n'ont-ils pas trouvé d'emploi préalablement?

A la question de savoir pourquoi les bénéficiaires d'ARE n'avaient pas trouvé d'emploi auparavant, les différents acteurs interrogés évoquent les raisons suivantes²¹:

- Age 37%
- Crise dans le secteur 23%
- Qualifications (faibles ou obsolètes) 12%
- Manque de motivation 12%
- Comportement, apparence, caractère 9%
- Atteintes à la santé 7%

Rappelons toutefois que ces taux ne peuvent pas être imputés à l'ensemble des chômeurs de longue durée, puisque les bénéficiaires d'ARE sont en général ceux qui présentent le moins de difficultés de placement.

3.1.3 Un suivi du chômeur variable

Le suivi des bénéficiaires varie fortement selon les conseillers. Certains sont en contact tous les deux mois avec le bénéficiaire alors que d'autres ne prennent des nouvelles que le premier mois de la mesure, s'ils considèrent que la personne est suffisamment autonome.

Plus de la moitié des bénéficiaires affirment ne pas avoir eu de contacts avec leur conseiller durant l'ARE. 20% auraient toutefois souhaité une interaction avec lui. Pour ceux qui ont été suivis par leur conseiller, la qualité des contacts et leur fréquence varient fortement d'un individu à un autre. Certains ont été accompagnés lors du premier jour de travail,

²⁰ Les avis divergent quant à la part des ARE trouvées par le demandeur d'emploi ou par le conseiller en personnel.

- Les responsables du SIP, ainsi que les conseillers en personnel estiment que la part des ARE découvertes par le service est d'environ **50%**.
- Selon les responsables d'entreprises interrogés, le service des mesures cantonales est à l'origine directe de l'ARE dans environ **30%** des cas.
- Moins de **30%** des demandeurs d'emploi rencontrés affirment que leur ARE a été trouvée par le service.

²¹ Source: analyse croisée des entretiens approfondis auprès de 50 bénéficiaires d'ARE, 15 conseillers en personnel SPP, SIP, et 20 responsables d'entreprises ayant bénéficiés d'ARE.

d'autres ont eu des visites directement sur leur lieu de travail, voire des contacts téléphoniques.

Relevons qu'aucune procédure de bilan n'est prévue à la fin de la période d'ARE.

3.2 Caractéristiques socio-démographiques des bénéficiaires et salaires

3.2.1 Davantage de personnes qualifiées

Par rapport à la population des fins de droit, celle des bénéficiaires d'ARE (569 ARE de 1997 à 2000) compte:

- plus de personnes qualifiées (71% alors qu'elles sont 55% parmi les fins de droit),
- davantage d'hommes (deux tiers),
- moins de personnes âgées de plus de 50 ans,
- davantage de célibataires.

Comme le remarquent les conseillers en personnel, les bénéficiaires d'ARE font partie des personnes en fin de droit qui ont le plus de probabilité de réinsertion, notamment en raison de leurs qualifications. Dans ce sens, cette population se distingue assez nettement de la population des bénéficiaires d'ETC.

3.2.2 Des salaires plus élevés que pour les ETC

Le salaire est fixé conformément aux conventions collectives de travail ou aux usages, avec un contrôle après six mois (fiche de paie demandée). Les ARE représentent 20 à 40 % du salaire brut en fonction de l'âge du bénéficiaire.

Deux tiers des bénéficiaires d'ARE ont un salaire brut supérieur à Fr. 4'000.- par mois et 20% un salaire qui excède Fr. 6'000.-. Pour 7%, il est supérieur à Fr. 8'000.-. Rappelons que la rémunération brute prévue pour les ETC est située entre Fr. 3'300.- et Fr. 4'500.-.

Le salaire offert aux employés ARE est en général similaire au salaire qui aurait été versé à un autre employé. Moins de 10% des entreprises affirment qu'elles auraient versé un salaire supérieur à un non-chômeur. Une proportion semblable indique que le salaire versé était supérieur car l'employé bénéficiait de l'ARE.

3.3 L'avis des entreprises bénéficiaires

3.3.1 Le fait d'être longtemps éloigné du marché du travail est peu préjudiciable

55% des entreprises interrogées estiment que le fait que la personne engagée ait été longtemps éloignée du marché du travail ne créait pas de différences par rapport aux autres employés de l'entreprise. De surcroît, parmi les entreprises qui ont constaté des différences, elles sont souvent positives pour près de la moitié d'entre elles: plus grande motivation au travail, meilleure adaptation au sein de l'entreprise, etc.

Parmi les entreprises qui ont constaté des différences négatives, il s'agit avant tout d'une efficacité inférieure, d'une moins grande autonomie, de difficultés d'adaptation dans l'entreprise et d'une moins grande motivation au travail, ces critères étant parfois cumulatifs.

Plus de 40% des bénéficiaires d'ARE étaient suffisamment formés pour être immédiatement efficaces. 45% ont dû être formés sur le tas. Environ 15% des bénéficiaires ont reçu une formation avant de commencer à travailler, soit en entreprise, soit hors entreprise.

3.3.2 Des entreprises très satisfaites

De manière générale, l'ARE est perçue très positivement par les entreprises. Plus de 80% des entreprises se déclarent prêtes à réengager des ARE. Cette satisfaction n'est pas seulement due à l'allègement des coûts salariaux. La dimension sociale liée à l'engagement d'un chômeur est souvent mentionnée par les employeurs, qui disent pouvoir offrir à une personne la possibilité de retrouver une activité et un rythme de travail dans des conditions relativement souples.

Dans l'ordre, les raisons qui poussent les entreprises à engager une personne en ARE sont les suivantes : ① Un besoin en main d'œuvre qualifiée, ② La motivation du demandeur d'emploi, ③ L'attrait financier de la mesure, ④ Un souci social. Le montant de l'ARE est jugé adapté par plus de 70% des entreprises, un peu plus de 15% le jugeant insuffisant.

L'autre facette de l'apport social de cette mesure est de faciliter l'engagement de personnes plus âgées, souvent très expérimentées, mais qui peinent à trouver une activité rémunérée sans cette possibilité de couverture partielle du salaire. Le bénéfice est double dans ce cas, puisque l'expérience antérieure de la personne profite à l'employeur. Le montant de l'allocation pour les chômeurs âgés permet de compenser le coût supplémentaire lié notamment aux bonifications de la prévoyance professionnelle qui augmentent avec l'âge.

Notons toutefois que l'adéquation entre le profil de la personne considérée et le poste demeure primordiale pour les employeurs. La question des compétences professionnelles ou des compétences sociales de la personne ne peut être éludée sous prétexte de l'obtention d'une allocation.

Les entreprises sont 95% à être satisfaites de leurs relations avec le service des mesures cantonales. La simplicité du système et l'absence de paperasserie sont souvent citées, de même que la qualité et la gentillesse des conseillers. Le principal motif d'insatisfaction est à mettre en relation avec le retard pris pour le paiement de l'allocation. 45% des entreprises souhaitent que l'OCE les contacte plus souvent pour placer des chômeurs. En général, quand les entreprises prennent contact avec l'OCE, c'est pour trouver une personne qu'elles n'arrivent pas à recruter sur le marché de l'emploi usuel. Parfois, elles souhaitent entretenir de bonnes relations, par exemple pour faciliter leurs demandes de permis de travail.

3.4 L'avis des bénéficiaires

3.4.1 Des conditions de travail appréciées

La très grande majorité des bénéficiaires semblent être satisfaits des conditions de travail au sein de l'entreprise où ils ont effectué leur ARE. Pour la plupart, ils y ont été bien insérés et n'ont pas été traités de façon particulière. Moins de 10% des bénéficiaires ont très mal vécu leur ARE. Pour quasiment l'ensemble des personnes interrogées, l'activité effectuée au sein de l'entreprise correspondait au cahier des charges. Les bénéficiaires sont généralement satisfaits de la qualité de l'encadrement, même si ceux qui ont obtenu une formation spécifique en relation avec leur poste sont rares.

3.4.2 Une rémunération correcte

Bien que, pour la grande majorité des bénéficiaires, le salaire ARE ait été inférieur à celui qu'ils avaient avant d'être au chômage, ils considèrent dans la plupart des cas celui-ci comme correct par rapport au travail fourni. Sur l'ensemble des bénéficiaires, moins d'un quart estime avoir eu un salaire trop bas.

Pour la plupart des bénéficiaires, le salaire a été fixé en fonction de leurs compétences ou du salaire usuel dans la fonction. Pour un faible nombre d'entre eux, le salaire a été négocié par le conseiller ou directement par le bénéficiaire.

3.4.3 Un fort taux de satisfaction

Trois quarts des bénéficiaires d'ARE affirment que cette mesure est utile. "C'est un plus qui permet à l'entreprise de nous engager sans prendre trop de risques financiers, on est ainsi capable de prouver nos compétences". "Elle permet de se faire engager plus facilement et ainsi de se réintégrer dans le réseau professionnel, élément essentiel pour retrouver un emploi". La grande majorité des bénéficiaires d'ARE est satisfaite du poste de travail obtenu, que ce dernier ait été ou non trouvé par le conseiller en personnel.

20% des personnes auraient préféré bénéficier d'un emploi temporaire cantonal en lieu et place d'une ARE. Ces personnes ne se distinguent pas des autres quant au fait qu'elles ont retrouvé ou non du travail après la fin de l'ARE. L'insatisfaction peut provenir des conditions de travail qu'elles jugent moins bonnes. Elle peut aussi être liée à une rupture en cours de contrat.

3.5 Un taux de réinsertion réjouissant

3.5.1 Un taux de réinsertion proche de 70%

Selon le service des mesures cantonales, sur les 467 ARE terminées au moment de l'évaluation, près de 70 % des bénéficiaires sont réinsérés directement après l'échéance de la mesure.

Tableau 9: suivi des personnes ayant bénéficié d'une ARE (source: OCE)

347 ARE sont arrivés à leur terme (74 %)	120 contrats ont été interrompus (26%)
<ul style="list-style-type: none">• 255 engagés à plein temps par l'entreprise• 3 engagés à temps partiel par l'entreprise• 17 ont quitté pour un autre emploi• 8 ont poursuivi leur ARE en AIT• 48 n'ont pas été engagés et sont au chômage• 16 connaissent d'autres situations	<ul style="list-style-type: none">• 42 parce que l'employé a retrouvé un emploi ailleurs (sans ARE)• 11 pour des raisons économiques• 55 déjà durant le temps d'essai• 12 pour faute professionnelle

Si on additionne toutes les personnes ayant retrouvé un emploi (chiffres en gras dans le tableau), on peut observer que, sur les 467 ARE dont on connaît l'issue, 325 personnes ont été réinsérées directement à la fin de la mesure, soit 69,5 %. Ce chiffre est confirmé par les enquêtes que nous avons menées²².

²² Selon le sondage auprès des entreprises (260 entreprises), 68% de bénéficiaires restent dans l'entreprise à la fin de l'ARE. L'enquête Evaluanda (50 ARE) a établi un taux de réinsertion de 66 % en moyenne une année après la fin de l'ARE.

3.5.2 Pourquoi les contrats en ARE sont-ils interrompus ou non renouvelés?

Les motifs invoqués pour expliquer le non-renouvellement du contrat de travail sont les suivants dans l'ordre d'importance²³:

- 1) incompatibilité avec le poste (non-adaptation, problèmes psychologiques, rendement insuffisant, formation insuffisante),
- 2) problème économique de l'entreprise,
- 3) démission de la personne elle-même.

3.5.3 Comment évoluent les conditions d'engagement après l'ARE?

Parmi les personnes ayant poursuivi leur collaboration au-delà de la période d'ARE ²⁴:

- 55% ont vu leurs conditions d'engagement maintenues malgré la suppression de l'allocation (salaire, cahier des charges),
- 18% ont bénéficié d'une augmentation de salaire,
- 6% ont enregistré une baisse de salaire,
- 8% ont changé de fonction au sein de l'entreprise, ce qui ne permet pas la comparaison,
- 4% ne savent pas si leurs conditions de travail ont été modifiées.

3.6 Quelques effets de la mesure

3.6.1 Le droit à une mesure cantonale ne freine pas les efforts de recherche de travail

La plupart des bénéficiaires d'ARE considèrent n'avoir pas renoncé à chercher du travail durant les derniers mois de leur délai-cadre d'indemnisation, sachant qu'ils allaient bénéficier des mesures cantonales. Une bonne partie d'entre eux considèrent même que le niveau de motivation est plus élevé à l'approche de ce terme. Cette constatation recoupe largement l'avis des conseillers en emploi.

Cela montre la motivation des bénéficiaires d'allocations de retour en emploi, condition de succès importante pour une réinsertion professionnelle.

3.6.2 Des effets d'aubaine pour un tiers des entreprises

La proportion d'entreprises qui auraient de toute façon engagé le bénéficiaire, même sans ARE est d'environ un tiers²⁵:

- 34% ont répondu qu'elles auraient engagé le chômeur à des conditions identiques, même sans ARE;
- 18% ont dit qu'elles auraient engagé le chômeur avec une rémunération moins élevée;
- 27% affirment qu'elles n'auraient pas engagé le chômeur;

²³ Enquête auprès des employeurs (260 entreprises, 87 personnes concernées).

²⁴ Enquête Evaluanda (50 ARE, 33 personnes concernées).

²⁵ Enquête auprès des employeurs (260 entreprises). L'enquête Evaluanda aboutit à des résultats semblables.

- 4% disent qu'elles ne l'auraient engagé qu'à temps partiel;
- 17% ont répondu qu'elles ne savaient pas.

En contrepartie, pour 60% des entreprises, l'ARE a constitué un facteur important lors de la décision d'engagement. Pour plusieurs entreprises en phase de démarrage ou en situation financière délicate, l'apport que représente l'ARE leur a permis d'engager du personnel et de poursuivre leurs activités dans de meilleures conditions.

Un tiers des bénéficiaires ARE interrogés considèrent eux aussi que leur engagement n'est pas dû directement au fait qu'ils pouvaient bénéficier d'une ARE. L'âge semble avoir une influence sur les réponses : les bénéficiaires de plus de 42 ans considèrent très majoritairement qu'ils n'auraient pas été engagés sans allocation de retour en emploi. Cette tendance s'accroît très fortement pour les plus de 54 ans.

Quant aux conseillers, ils ne cachent pas qu'il puisse exister un effet d'aubaine concernant l'ARE. Ils le considèrent toutefois comme résiduel. L'objectif central est de permettre aux chômeurs de longue durée de "remettre le pied à l'étrier". Le fait qu'une entreprise en profite quelquefois ne les gêne pas. Certains conseillers sont même disposés à accorder une ARE à des chômeurs qui sont déjà engagés par une entreprise.

Quelques cas de placement en ARE semblent discutables. Par exemple: engagement dans l'entreprise du frère du bénéficiaire, engagement au sein d'une société dont le bénéficiaire est actionnaire, faillite de l'entreprise un mois après l'engagement de la personne en ARE, attribution d'une ARE après coup, alors que la personne avait déjà été engagée. Ces cas demeurent rares et sont à mettre en relation avec le souci d'éviter d'importuner les entreprises avec trop de paperasserie.

3.6.3 Doit-on combiner ARE et AIT ?

Le fait que 12% des bénéficiaires d'ARE touchaient préalablement une allocation d'initiation au travail au sein de la même entreprise pose différentes questions. En effet, l'AIT a un but essentiellement formateur et est limitée à six mois²⁶. Vu sa durée, ce soutien fédéral, puis cantonal peut apparaître comme une subvention déguisée aux PME. Cela est encore plus prononcé, lorsque c'est l'ARE qui est prolongée par une AIT (un peu plus de 2% des cas).

Par contre, vu leur similitude avec les ARE, les AIT semblent être une mesure qui mérite une promotion particulière. Elles présentent en particulier trois avantages pour le canton et pour le chômeur concerné:

- elles interviennent plus rapidement que les ARE,
- elles sont financées par la Confédération,
- elles permettent de constituer une partie du nouveau délai-cadre.

Dans quelques cas, il est imaginable de les prolonger par une ARE, mais uniquement si cette dernière conditionne la réinsertion de son bénéficiaire.

²⁶ Dans le cadre des AIT, le salaire est versé par l'entreprise. La LACI lui rembourse 60% du salaire les deux premiers mois, 40% les 3^{ème} et 4^{ème} mois et 20% les 5^{ème} et 6^{ème} mois.

3.6.4 Des entraves à la concurrence ?

Moins de 40% des entreprises ont bénéficié de plusieurs ARE²⁷. Un problème peut se poser à notre avis pour le 13% d'entreprises qui ont accueilli trois ARE et plus, en particulier lorsque les postes demandent peu de qualification (nettoyage, etc.). Vu le montant de l'ARE, cela peut fausser la concurrence par rapport à des entreprises oeuvrant dans le même secteur.

Environ 15% des entreprises ont également eu une expérience avec des chômeurs bénéficiant d'AIT. 9 entreprises ont en eu trois ou plus, dont une 10 et une autre 22.

Principaux enseignements concernant les allocations de retour en emploi

- *L'ARE constitue une mesure efficace. Plus de deux tiers des chômeurs de longue durée qui en bénéficient sont réinsérés à la suite de cette mesure.*
- *Aussi bien les entreprises que les chômeurs qui en ont bénéficié sont très satisfaits de cette mesure.*
- *Les enquêtes effectuées montrent que le fait d'avoir été longtemps éloigné du marché du travail est peu préjudiciable pour les personnes qui ont pu bénéficier d'une ARE. Selon les entreprises, l'insertion professionnelle de ces personnes n'a pas été plus difficile que celle des autres nouveaux employés.*
- *Il convient cependant de tenir compte du fait que les ARE sont en général obtenues par les chômeurs en fin droit qui ont le plus de facilité de réinsertion.*
- *Les ARE comportent des effets d'aubaine pour le tiers des entreprises qui auraient de toute façon engagé la personne à des conditions semblables, et cela même sans ARE. Cela concerne en particulier les jeunes bénéficiaires.*

²⁷ Enquête auprès des employeurs (260 entreprises).

4. Impact des emplois temporaires

A Genève, entre 1997 et 2000, 5'463 "fins de droit" ont bénéficié d'un emploi temporaire cantonal individuel (ETC) au sein d'une administration publique ou d'un organisme sans but lucratif. Ces emplois temporaires, qui représentent plus de 80% des mesures cantonales attribuées, ont fait l'objet de notre rapport de 1998. Le présent chapitre n'aborde donc que les éléments nouveaux et en particulier l'impact de ces emplois tel qu'il a pu être identifié lors du sondage comparatif à Bâle, Zurich et Genève réalisé dans le cadre du Programme national de recherche 45 (M. Daniel Aepli). Un résumé de la méthode utilisée figure au chapitre 1.4.

4.1 Motivation des personnes bénéficiant des mesures cantonales

Les principales raisons pour lesquelles les chômeurs ont participé à un ETC sont les suivantes²⁸ :

- "Pour garder ou retrouver le contact avec le monde professionnel": 78%
- "Pour avoir plus de chances de retrouver un emploi": 74%
- "Je n'avais pas d'autre choix": 72%
- "Pour avoir un nouveau droit aux indemnités fédérales de chômage": 68%
- "Parce que l'office cantonal de l'emploi me l'a demandé": 67%
- "Pour garder ou retrouver confiance en moi": 63%
- "Parce que tous les emplois que j'aurais pu trouver étaient moins bien payés": 16%

Les motivations sont multiples et généralement se cumulent.

4.2 Moins de personnes au RMCAS

Un des effets directs du droit à l'ETC est la possibilité de ne pas devoir requérir le RMCAS. 53% des bénéficiaires indiquent en effet qu'ils se seraient inscrits à l'Hospice général s'ils n'avaient pas obtenu leur emploi temporaire. Ce taux est similaire pour les femmes, les étrangers ou en fonction du degré de qualification de la personne.

A Zurich, parmi les chômeurs qui n'ont pas obtenu d'emploi temporaire, 22% ont demandé l'assistance sociale ou l'aide cantonale relative au chômage un mois après leur arrivée en fin de droit. En incluant les bénéficiaires d'un emploi temporaire, cela représenterait environ 30% des fins de droit.

Le tableau ci-dessous présente le montant maximal des indemnités du RMCAS dans différents cas de figure. Il permet de se rendre compte que dans les cas de familles nombreuses, il peut être bien plus élevé que la rémunération des ETC.

²⁸ Source: sondage Aepli (N=284). Chaque réponse a été proposée séparément à la personne interrogée.

Tableau 10: calcul de l'indemnité maximale dans le cadre du RMCAS ²⁹
(source Hospice général)

	base	loyer max	ass-mala	vête-ment	ass. RC-ménage	ass-vie	total	gain mensuel	total max
1 adulte	1'222	1'300	300	60	25	25	2'932	500	3'432
2 adultes 1 enfant	2'298	1'600	700	195	40	40	4'873	500	5'373
2 adultes 3 enfants	3'056	1'600	900	345	40	40	5'981	500	6'481

Le coût des ETC s'est monté à environ 50 millions de francs en 2000, pour les 1'210 bénéficiaires sous contrat en moyenne annuelle. On peut estimer le coût d'une prise en charge par le RMCAS pour 60% de ces bénéficiaires à environ 22 millions de francs³⁰. En l'absence d'ETC, ce montant aurait dû être assumé par l'Etat.

4.3 Effets de substitution au sein des administrations et autres organismes

Le fait que les ETC fournissent des prestations pour le secteur public doit également être pris en compte. Toutefois, les ETC ne se substituent pas entièrement à des postes de fonctionnaires pour plusieurs raisons: ils ne travaillent qu'à 80% (un jour étant réservé à leurs recherches d'emplois ou à la formation), les tâches dont ils s'occupent ne sont pas toujours nécessaires au fonctionnement du service, leur productivité peut être plus faible et il convient de compter le temps nécessaire à leur formation pour qu'ils soient opérationnels.

Une étude sur les effets des programmes d'occupation en matière de "concurrence" a été effectuée dans le cadre du projet Aepli pour le Programme national de recherche 45. Le bureau Econcept a estimé l'effet de substitution des emplois temporaires en tenant compte du poids des différents aspects mentionnés ci-dessus. Sur la base des résultats d'une enquête par questionnaire auprès des services bénéficiaires (51 réponses obtenues à Genève), le bureau Econcept estime l'effet de substitution à 34% par place de travail ³¹.

Pour les 1'210 bénéficiaires d'ETC sous contrat en moyenne annuelle en 2000, cela indiquerait que le travail effectué correspond à environ 410 postes de travail, soit environ:

²⁹ D'autres frais peuvent être pris en charge en fonction des situations : dentistes, opticiens, crèches etc.

³⁰ Hypothèses de calcul:

- en cas d'inexistence des ETC, 60% des 1'210 ETC en 2000 auraient bénéficié du RMCAS pendant une année (40% de personnes qui ne l'auraient pas demandé ou qui n'y auraient pas eu droit)
- coût mensuel par bénéficiaire: Fr. 2'264.- selon l'Hospice général (le montant est moins élevé que les valeurs présentées sur le tableau, notamment car on tient compte des revenus du conjoint) => 19,7 millions de francs
- coût de la prise en charge supplémentaire par le service de l'assurance-maladie: Fr. 3'000.-, à savoir Fr. 4'000.- (prise en charge totale) - Fr. 1'000.- (subside usuel) => 2,2 millions de francs

³¹ Aepli D., Kälin R., Ott W., Peters M. (2002), Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose, NFP 45, "Probleme des Sozialstaats, Schlussbericht (à paraître).

- 250 postes au sein de l'administration cantonale y compris les entités autonomes, tels que les hôpitaux (61%),
- 60 postes au sein d'administrations communales, essentiellement en ville de Genève (15%),
- 100 postes dans les organismes à but non lucratif, tels que des associations ou des fondations actives dans les domaines du social, de l'environnement, de l'enseignement, de la culture et des loisirs et au sein de syndicats (24%).

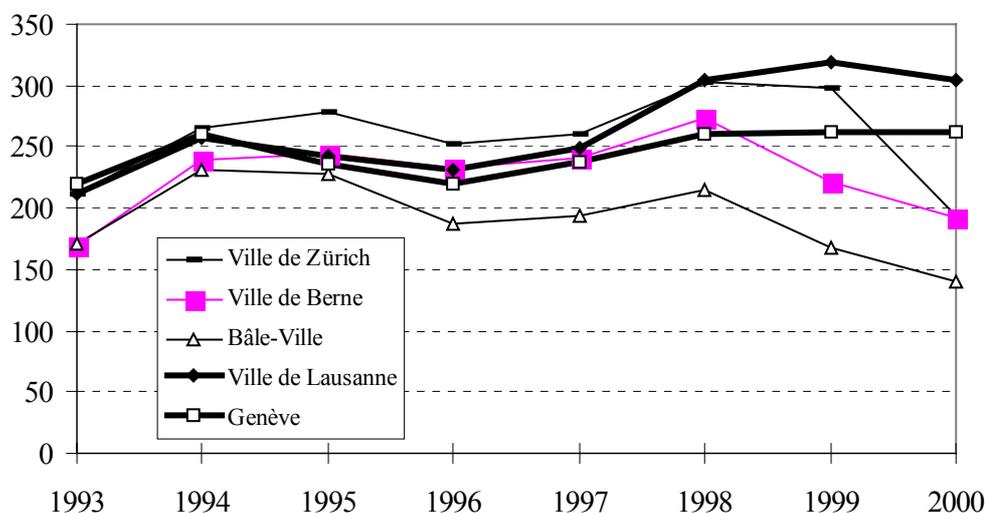
4.4 Liens entre emploi temporaire et taux de chômage

4.4.1 Durée moyenne et taux de sortie pendant la période d'indemnisation fédérale

La durée moyenne en jours de chômage à Genève depuis 1993 est semblable à celle des autres villes comparées. Elle a évolué de manière relativement semblable dans les cinq villes entre janvier 1993 et fin 1997. Brusquement, au moment de la reprise économique, Bâle et Berne ont vu leur durée moyenne diminuer de manière très sensible alors que les durées lausannoises et genevoises restaient stables. La durée moyenne de la Ville de Zurich s'est également fortement réduite, mais seulement à partir de septembre 1999. Il est ainsi frappant d'observer que la durée du chômage à Genève n'a quasiment pas changé depuis 1998 alors que, dans le même temps, elle diminuait de 302 à 194 jours en Ville de Zurich, de 274 à 191 jours en Ville de Berne et de 214 à 139 jours dans le canton de Bâle-Ville. L'écart entre Genève et Bâle est de plus de 120 jours.

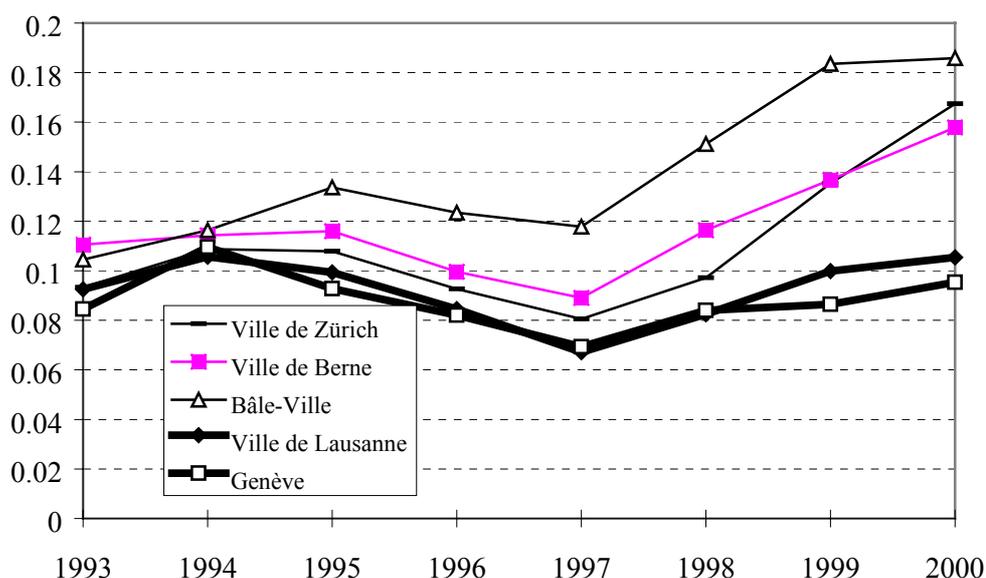
La courbe concernant l'évolution de la durée du chômage à Lausanne est semblable à celle de Genève jusqu'en 1997. Puis, l'augmentation du nombre de jours est bien plus importante à Lausanne.

Tableau 11: évolution de la durée moyenne de chômage des personnes qui sont parvenues à en sortir (cinq cantons/villes comparés - moyennes annuelles en jours)
(source: Observatoire universitaire de l'emploi)



Si les taux d'entrée au chômage sont assez proches dans les cinq villes depuis 1998, les taux de sorties sont beaucoup plus faibles à Genève et à Lausanne comme le montre le schéma suivant. Le problème se situe donc du côté des flux de sortie et beaucoup moins des taux d'entrée au chômage.

Tableau 12: taux de sortie des chômeurs dans les cinq cantons-villes comparés
(source: Observatoire universitaire de l'emploi)



Note: le taux de sortie est calculé en partant des sorties annuelles moyennes du chômage divisées par le nombre de personnes inscrites au chômage (y compris les demandeurs d'emploi non-chômeurs).

L'importance du taux de chômage à Genève, telle qu'elle ressort du tableau 2, s'explique essentiellement par le comportement de sortie du chômage pendant la durée de l'indemnisation fédérale. En outre, les chômeurs genevois qui ont une probabilité plus élevée de quitter le chômage y restent plus de temps que dans les quatre autres villes. Cela se vérifie en comparant la durée de chômage des personnes qui retrouvent un emploi et la durée vécue par les individus qui ne trouvent pas d'emploi et quittent finalement le système.

Des caractéristiques socio-démographiques expliquent partiellement la durée plus élevée:

- Une proportion très importante de chômeurs en fin de droit provient du secteur public à Genève (28%) contre 2% et 3% à Bâle et à Zurich en 1998; il s'agit des bénéficiaires d'emplois temporaires placés dans une administration publique qui s'inscrivent à une deuxième période d'indemnisation fédérale³². Ces personnes ont une durée moyenne de chômage de 216 jours par rapport à 189 jours pour la moyenne des chômeurs.

³² Environ 1'200 anciens bénéficiaires de mesures cantonales, soit 8% des personnes qui se sont inscrites au chômage se réinscrivent pour une deuxième période de chômage fédéral en moyenne annuelle depuis 1998.

- Un pourcentage de personnes qui reviennent dans la vie active après une interruption de carrière nettement supérieur à Genève (14,1%) à celui observé en Suisse (3,5%). Ces personnes ont davantage de peine à se réinsérer.
- Un pourcentage légèrement supérieur de personnes qui souhaitent entrer pour la première fois sur le marché du travail.
- Un âge moyen légèrement supérieur à la moyenne suisse ou bâloise.

Cependant d'autres hypothèses doivent être envisagées en vue d'expliquer ces différences:

- les chômeurs sont plus exigeants sur les conditions de travail qu'ils sont disposés à accepter pour reprendre un emploi,
- ils souhaitent utiliser leurs droits acquis jusqu'au bout,
- vu l'existence des mesures cantonales, le système n'exerce pas une pression suffisante pour les amener à retrouver un emploi dans des délais plus courts,
- les employeurs genevois sont plus réticents à engager des chômeurs,
- les mesures actives dont la tendance est de prolonger le chômage sont attribuées avant tout aux chômeurs qui ont les meilleures chances de retrouver un emploi,
- les mesures prises par l'OCE sont moins efficaces que dans les autres villes.

Malheureusement, il est extrêmement difficile de déterminer la pertinence et le poids exact de ces différents facteurs dont la plupart sont d'ordre culturel.

4.4.2 Durée du chômage et possibilité d'obtenir un emploi temporaire

Les emplois temporaires cantonaux n'expliquent que partiellement la différence de durée du chômage par rapport aux autres villes-cantons observés. Le droit à l'emploi temporaire existe depuis plus de quinze ans à Genève et les courbes de durée et de sortie analysées sont restées assez semblables jusqu'en 1996 à celles des quatre autres cantons/villes qui ne connaissaient pas ces mesures. En outre, les courbes genevoises et lausannoises sont très similaires alors que Lausanne ne connaît pas de mesures redonnant un droit aux indemnités fédérales, si on excepte les emplois temporaires pour les plus de 50 ans lors du RMR.

4.4.3 Durée du chômage et réinscription après l'ETC

Environ 1'200 anciens bénéficiaires de mesures cantonales se réinscrivent pour une deuxième période de chômage fédéral en moyenne annuelle depuis 1998.

Les analyses montrent que ces personnes ont une probabilité plus faible de retrouver du travail durant leur deuxième période d'indemnisation fédérale. Ainsi, 28% des chômeurs qui arrivent en fin de droit proviennent du secteur public à Genève alors qu'à Bâle et à Zurich, ils ne représentent que 2 et 3% pour l'année 1998; cela est dû au fait qu'un grand nombre de bénéficiaires d'emplois temporaires placés dans une administration publique arrivent à la fin de leur deuxième période d'indemnisation fédérale.

4.4.4 Estimation chiffrée de l'impact de l'emploi temporaire sur le taux de chômage

Différentes hypothèses ont été émises pour essayer d'estimer la prolongation de la durée du chômage en relation avec l'emploi temporaire en vue de donner des ordres de grandeur.

Selon les calculs effectués, l'évaluation de l'effet des emplois temporaires cantonaux sur la durée et par conséquent sur le taux de chômage genevois s'échelonnerait entre un minimum de 1% et un maximum de 12,5% ³³. Il convient de tenir compte également des réinscriptions dues aux emplois temporaires cantonaux, qui entre 1998 et 2001 ont varié entre un minimum de 4,2% et un maximum de 6,3%.

En additionnant ces deux effets, on obtient finalement un effet total sur le taux de chômage qui se situerait entre un minimum de 5,2% et un maximum de 18,8%. Après analyse des probabilités d'occurrence, la valeur médiane s'élève à **8,7%** ³⁴.

Autrement dit, et à titre purement indicatif, le taux de chômage genevois qui était de 5,1% à fin février 2002 se situerait probablement aux environs de 4,6% sans les emplois temporaires.

4.5 Taux de réinsertion

4.5.1 *Plus de la moitié des personnes réinsérées trois ans après la fin de droit*

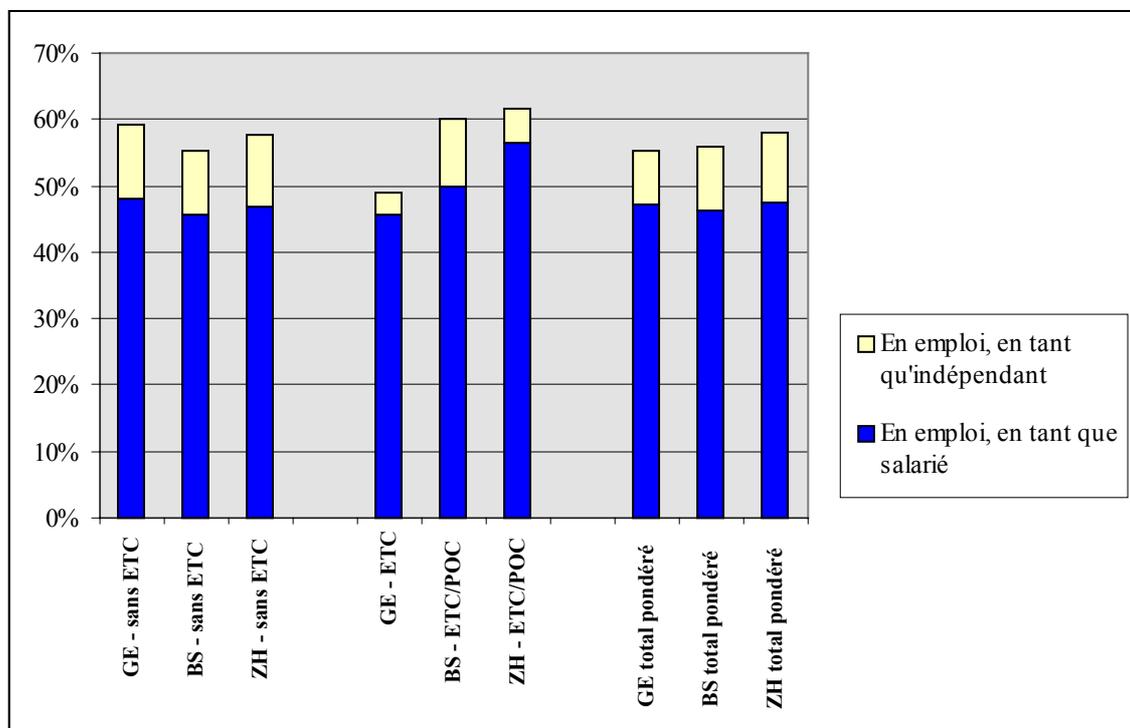
Au moment du sondage qui a été réalisé en été 2001, soit en moyenne trois ans (entre 31 et 42 mois) après l'arrivée en fin de droit, 55% des personnes interrogées à Genève avait retrouvé un emploi en tant que salarié ou indépendant, qu'elles aient ou non bénéficié d'un ETC³⁵.

³³ Chiffres à titre purement indicatif – mode de calcul : **1%** : comparaison de la durée du chômage de l'ensemble des chômeurs genevois (soit 191 jours) avec celle des personnes n'ayant pas (ou pas encore) obtenu un emploi temporaire (soit 189 jours). **12,5%**: comparaison de la durée du chômage des personnes qui ont été mises au bénéfice d'un emploi temporaire (216 jours) avec celles qui n'y ont pas eu droit (189 jours). Pour davantage de précisions: voir Observatoire universitaire de l'emploi (2002), Evaluation de la politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée - étude statistique, Genève, à paraître.

³⁴ La médiane est inférieure à la moyenne essentiellement parce que la distribution des effets est asymétrique (surtout pour l'effet des ETC sur la durée du chômage qui a de très faibles probabilités de se trouver proche de valeurs supérieures à 10%).

³⁵ Dans le calcul du taux de réinsertion, contrairement à Aeppli, nous ne prenons pas en compte les personnes qui se trouvent dans des programmes d'occupation financés par des collectivités publiques.

Tableau 13: réinsertion professionnelle 36 mois après la fin de droit (source: données Aepli)



Le tableau montre qu'à Genève, les non-bénéficiaires d'ETC sont davantage réinsérés qu'à Bâle et à Zurich. Ceci apparaît logique puisqu'en général, l'ETC constituant un droit, ils ont eu le choix d'y renoncer ayant déjà une autre perspective.

Par contre, les bénéficiaires genevois d'un emploi temporaire sont moins nombreux à être réinsérés. Cela ne veut pas forcément dire que les emplois temporaires bâlois et zurichois soient plus efficaces. En effet, leurs bénéficiaires peuvent avoir été sélectionnés en fonction de leur chance de réinsertion. Ce sont en effet les services qui décident de l'attribution d'un emploi temporaire.

Lorsque l'on pondère les résultats en tenant compte de la part des emplois temporaires dans chacune des trois villes³⁶, on se rend compte qu'il y a peu de différences entre les trois villes quant au taux de réinsertion 36 mois après la fin de droit.

4.5.2 Davantage de bénéficiaires d'ETC réinsérés qu'il y a trois ans

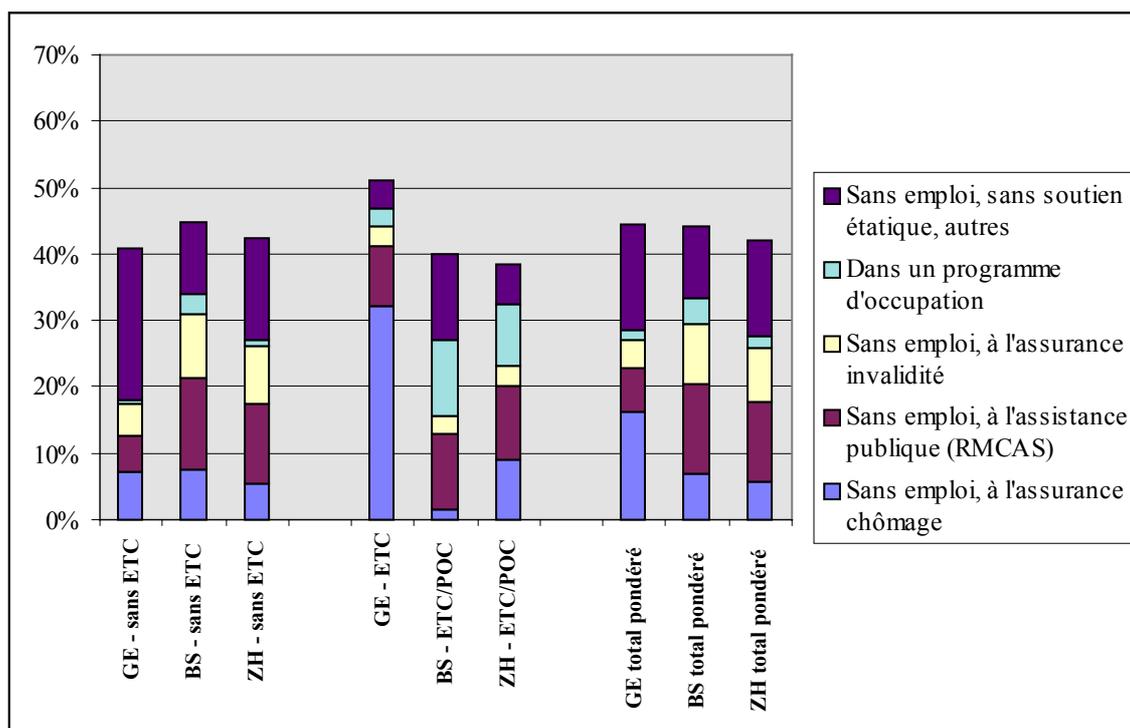
Les réinsertions sont plus nombreuses que lors de notre évaluation sur les emplois temporaires. A l'époque, au moment du sondage (fin 1997), soit en moyenne 19 mois après la fin de leurs droits fédéraux, **32%** des anciens bénéficiaires d'ETC avaient effectivement réintégré le marché du travail (dont 9% avec des indemnités fédérales partielles). Selon les données actuelles **37%** sont réinsérés 19 mois après la fin de droit (dont 6% avec des indemnités fédérales partielles), proportion qui augmente jusqu'à 50% trois ans après la fin de leurs droits.

³⁶ Rappel: 36% à GE, 9% à Bâle et 9% à Zurich – en fin de droit en 1998

4.5.3 Davantage de chômeurs à Genève parmi les personnes non réinsérées

Le tableau ci-dessous présente la situation dans laquelle se trouvent la part des personnes qui n'ont pas pu se réinsérer.

Tableau 14: situation de la part des personnes non réinsérées 36 mois après la fin de droit (source: données Aepli)



Vu le nombre très restreint de cas dans certaines sous-catégories, il convient d'interpréter ce tableau de manière prudente³⁷. Il donne quand même quelques tendances générales intéressantes. Une part importante des Genevois non réinsérés se retrouve à l'assurance chômage fédérale, ayant obtenu un nouveau délai-cadre grâce à l'ETC. A Bâle et à Zurich, ces personnes se retrouvent plutôt à l'assistance publique, à l'assurance-invalidité ou alors dans un programme d'occupation.

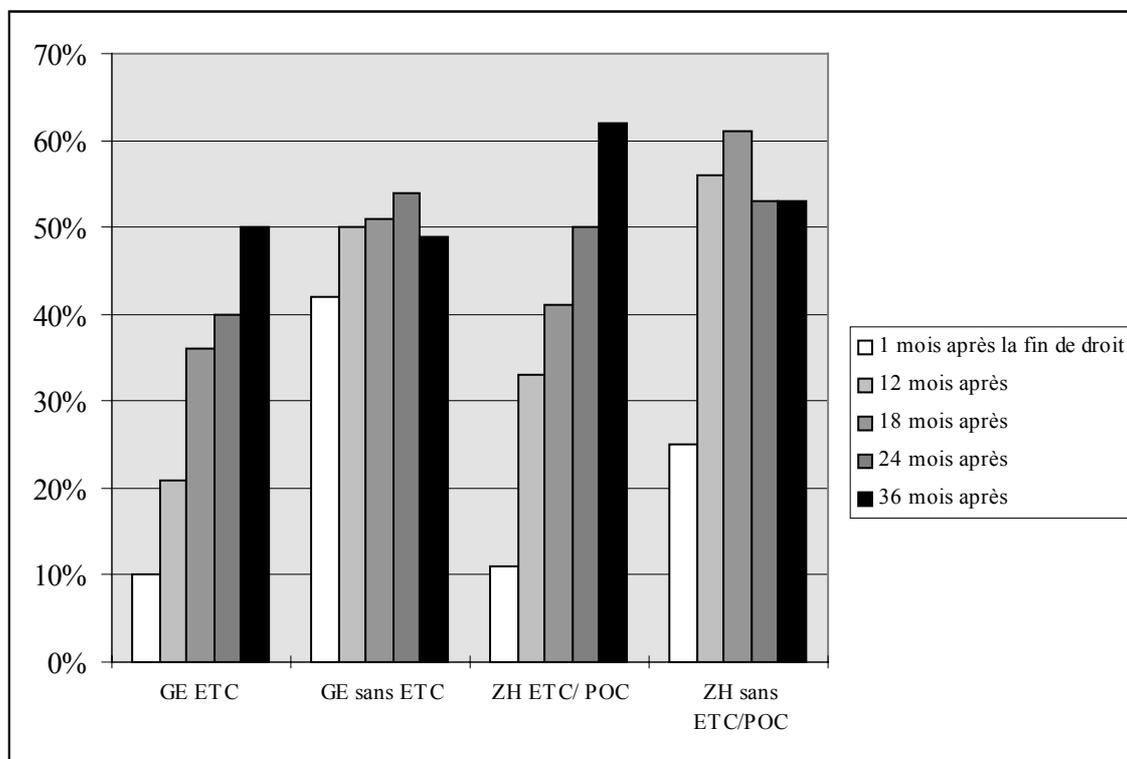
4.5.4 L'ETC a tendance à prolonger la durée du chômage

Le tableau ci-dessous compare l'évolution du taux d'insertion des fins de droit à Genève et à Zurich, compte tenu de l'obtention ou non d'un ETC.

³⁷ Les personnes interrogées se répartissent de la manière suivante:

	GE sans ETC	BS sans ETC	ZH sans ETC	GE avec ETC	BS avec ETC/POC	ZH avec ETC/POC
Nombre total de personnes interrogées	127	94	92	284	70	99
- dont non réinsérées	52	42	39	145	28	38

Tableau 15: réinsertion professionnelle : évolution dans le temps depuis la fin de droit, compte tenu de l'obtention ou non d'emploi temporaire (source: données Aepli)



Vu l'échantillonnage limité sur lequel il se base, ce tableau donne avant tout des ordres de grandeur, en particulier pour Zurich.

En comparant les différentes situations, le tableau montre que l'emploi temporaire a tendance à prolonger la durée du chômage. Cependant, un nombre important de chômeurs genevois trouve un emploi pendant la 2^{ème} période d'indemnisation fédérale (entre 6 et 24 mois après la fin de l'ETC). Le taux de réinsertion des chômeurs qui n'ont pas passé par l'ETC reste relativement stable à Genève et à Zurich. Les chômeurs zurichois, qui sont bien plus nombreux à ne pas pouvoir obtenir d'emploi temporaire, ont dû mal à se réinsérer dans un premier temps (environ 25%), puis parviennent à retrouver un emploi pour plus de la moitié des cas.

4.5.5 L'ETC joue un rôle plutôt faible en matière de réinsertion

A Genève, un tiers des 50% de bénéficiaires d'ETC réinsérés jugent "très important" ou "important" le rôle de cette mesure dans le cadre de leur réinsertion. Par conséquent, on peut dire que, parmi l'ensemble des emplois temporaires attribués, moins de 20% ont eu un réel effet de réinsertion.

Tableau 16: rôle de l'ETC par rapport à l'obtention du travail actuel (source: Aepli)

	GE (N=147)	BS (N=51)	ZH (N=70)
très important ou important	32%	47%	44%
nul ou très faible	57%	35%	41%

L'ETC jouit d'une faible considération auprès des conseillers du service des mesures cantonales interrogés. Ils perçoivent avant tout cette mesure comme une "occupation alimentaire" permettant de se créer un droit à un nouveau délai-cadre d'indemnisation. Selon eux, les emplois offerts sont peu qualifiants et débouchent très rarement sur un engagement. Notons que la possibilité de proposer une formation aux personnes en ETC qui existe depuis le 1^{er} janvier 2000 est extrêmement peu utilisée par les conseillers en placement.

4.5.6 Caractéristiques des personnes réinsérées

Signalons que les hommes sont plus nombreux que les femmes à avoir retrouvé un travail. Les personnes de 50 ans et plus retrouvent moins souvent du travail, qu'ils aient été ou non en ETC. De manière générale, on observe relativement peu de différence de réinsertion entre les bénéficiaires d'ETC qu'ils soient étrangers ou suisses, jeunes ou âgés, bien formés ou non, cadre ou non. Leur taux de réinsertion stagne aux environs de 50%. Par contre, les Genevois bien formés ou ayant une fonction supérieure qui renoncent aux emplois temporaires se réinsèrent plus facilement.

4.5.7 Caractéristiques de la place retrouvée

A Genève, dans la moitié des cas, la personne a une activité semblable à ce qu'elle exerçait avant d'être au chômage alors que Bâle et Zurich connaissent deux tiers de changement d'activité. L'emploi temporaire semble davantage conduire à un changement d'activité.

Dans deux tiers des cas, l'activité est à plein temps. Trois quarts des personnes sont satisfaites de leur travail, mais dans plus de la moitié des cas, le poste ne correspond pas aux souhaits que la personne avait au début de sa recherche d'emploi.

Dans deux tiers des cas genevois, le salaire ne couvre pas entièrement les charges du ménage, proportion semblable à celle qu'on retrouve à Bâle (50% à Zurich). Dans 43% des cas à Genève, le salaire est moins élevé qu'avant l'arrivée au chômage alors que dans les deux autres villes, plus de la moitié des personnes interrogées se retrouvent avec un salaire moins élevé. Les anciens participants à des ETC sont moins nombreux à voir leur salaire baisser dans les trois villes.

4.6 Appréciation des principales modifications qu'ont connues les ETC

L'extension de la durée des ETC de six à douze mois contribue à allonger la période de latence pour les chômeurs de longue durée, ce qui ne favorise pas leur réinsertion rapide. Ce d'autant plus que la journée hebdomadaire réservée à la recherche d'emploi ou à une formation ne semble pas réellement utilisée par les demandeurs d'emploi, ni faire l'objet d'une incitation ou d'un contrôle par les conseillers en personnel.

De même l'introduction, le 1^{er} juillet 2000, de la possibilité d'attribuer des formations aux bénéficiaires des mesures cantonales est mal connue et peu utilisée: 12 personnes en ont bénéficié en 2000 sur 1'298 personnes en mesures cantonales (63 en 2001). Les directives internes sont très strictes quant à leur attribution, alors que budget disponible est important.

La fixation de la rémunération des ETC dans une fourchette de 3'300 à 4'500 francs (au lieu de la formule précédente "au plus près du gain assuré") a deux effets contraires : elle attire les bas salaires vers l'ETC tandis qu'elle dissuade les salaires plus élevés.

Concernant les postes disponibles, la situation a radicalement changé : à la pénurie de 1997 a succédé une pléthore d'offres (400 à 500 postes vacants), d'où la pression exercée sur l'OCE par les services qui en ont besoin pour tourner.

Enfin, certains interlocuteurs regrettent la suppression la possibilité d'obtenir des ETC collectifs qui, selon eux, assuraient un meilleur encadrement et offraient une formation.

Principaux enseignements concernant l'impact des emplois temporaires

- *L'emploi temporaire cantonal a tendance à prolonger la durée du chômage de leurs bénéficiaires et est rarement à l'origine de la réinsertion de son bénéficiaire. Il ne peut donc être considéré comme une mesure de lutte contre le chômage de longue durée. Il relève plutôt du traitement social du chômage en évitant que la personne ne s'inscrive au RMCAS.*
- *Le taux de réinsertion professionnelle des bénéficiaires d'emploi temporaire s'est amélioré depuis notre évaluation de 1998, passant de 32% à 37%, 19 mois après l'arrivée en fin de droit. Près de 50% des bénéficiaires ont pu se réinsérer 36 mois après leur arrivée en fin de droit. Néanmoins, seul un tiers des bénéficiaires jugent "très important" ou "important" le rôle de cette mesure dans le cadre de leur réinsertion. Ainsi, parmi tous les emplois temporaires attribués, moins de 20% ont eu un effet de réinsertion.*
- *La possibilité d'attribuer des formations aux bénéficiaires des mesures cantonales est peu utilisée alors qu'elle existe depuis janvier 2000.*
- *L'ETC permet de réduire les dépenses d'autres secteurs de l'Etat. D'une part, sans ETC, une proportion importante des chômeurs en fin droit se retrouverait à l'assistance publique. D'autre part, les chômeurs occupent des emplois dont une partie aurait dû être prise en charge par des fonctionnaires.*

5. Pourquoi la réinsertion n'est-elle pas plus rapide?

L'efficacité, les conditions et la qualité de la mise en œuvre des mesures cantonales constituent l'objet central de l'évaluation de la CEPP. En procédant à cette analyse, la CEPP a notamment fait les constats suivants :

- Les personnes ayant bénéficié d'une ARE sont en majorité qualifiées, dans la force de l'âge, expérimentées. Elles sont pour la plupart durablement réinsérées au terme de la mesure.
- Pour les personnes placées en ETC, mesure considérée comme plus passive que les ARE et attribuée à des chômeurs moins qualifiés, on observe cependant qu'environ 50% d'entre elles trouvent un emploi 36 mois après leur arrivée en fin de droit.

Dès lors, une question se pose inévitablement : si cela a été possible dans des conditions difficiles (au terme de deux ans de chômage), pourquoi ces personnes n'ont-elles pas été placées plus précocement, pourquoi n'ont-elles pas trouvé d'emploi plus rapidement ?

Délimitation

Pour tenter de répondre à cette interrogation récurrente, la CEPP a été confrontée à plusieurs difficultés. En effet, la réponse à cette question ne saurait être univoque : les facteurs explicatifs sont forcément multiples et complexes. Une analyse des données individuelles des demandeurs d'emploi et de leur parcours sur plusieurs années serait nécessaire pour dégager des enseignements précis. Le chapitre 4.4.1 fournit plusieurs explications possibles concernant la longue durée de l'indemnisation fédérale à Genève, mais également à Lausanne. Leur poids respectif ne peut cependant pas être mesuré.

Par conséquent, nous avons décidé d'approfondir uniquement quelques-uns de ces différents aspects, à savoir ceux qui sont le plus maîtrisables par l'Etat, tout en étant conscients du fait qu'ils ne fourniront qu'une réponse partielle à la question de départ. Les points examinés sont les suivants:

- les performances de l'ORP selon le modèle statistique utilisé pour l'accord de prestations liant la Confédération et les cantons, appelé "accord 2000",
- les caractéristiques personnelles des chômeurs de longue durée,
- le travail des conseillers en personnel,
- les structures de l'OCE,
- les conditions cadre du traitement du chômage aux niveaux fédéral et cantonal.

Nous avons donc écarté en particulier les aspects non maîtrisables par l'OCE liés à la structure économique, la structure urbaine et les aspects culturels (culture spécifique des employeurs et des chômeurs du canton, etc.).

Pour rédiger cette partie du rapport, nous nous sommes fondés sur les regards des différents acteurs interrogés (demandeurs d'emploi, employeurs, personnel de l'OCE, partenaires sociaux), sur les résultats de différents rapports internes à l'OCE, ainsi que sur les statistiques récoltées.

5.1 Les performances de l'OCE selon l'Accord 2000

Depuis le 1^{er} janvier 2000, l'OCE travaille sur la base d'un contrat de prestations qui fait l'objet d'un accord entre la Confédération et le canton (ci-après Accord 2000). Cet accord définit des objectifs généraux, précise des indicateurs pour en mesurer la réalisation et conditionne le financement de la Confédération aux résultats obtenus. Les quatre objectifs sont les suivants: la prévention du chômage, la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi, la prévention du chômage de longue durée et de l'arrivée en fin de droit, l'exécution efficace de la loi sur l'assurance chômage et de la loi sur les étrangers. Le degré d'accomplissement de ces objectifs est mesuré à l'aide d'indicateurs pondérés ainsi:

- réinsérer rapidement : 50%,
- prévenir/diminuer le chômage de longue durée : 20%,
- prévenir/diminuer les arrivées en fin de droit : 20%,
- prévenir/diminuer le nombre de réinscriptions : 10%.

Les résultats sont aussi pondérés en fonction de facteurs d'influence exogènes, c'est-à-dire des facteurs environnementaux que les services de placement ne peuvent pas influencer. Selon les résultats, un bonus ou un malus financier est attribué au canton.

Les résultats genevois pour 2000 sont bons si on les compare à la moyenne suisse et compte tenu des facteurs exogènes: une durée d'indemnisation plus courte (-1,6%), un nombre d'arrivées en fin de droit moins important (-9,5%), un taux de réinscriptions largement plus faible (-22,1%). Par contre, les entrées au chômage de longue durée sont plus élevées (+4,9%). Toutefois les chiffres 2001 s'annoncent moins bons et devraient replacer Genève dans la moyenne nationale.

Important: la façon de déterminer le poids des facteurs exogènes a d'importantes conséquences sur les résultats finaux. Ainsi en ce qui concerne 1) la durée d'indemnisation et 2) le nombre de chômeurs qui entrent au chômage de longue durée, Genève se retrouve nettement au dernier rang des cantons suisses, alors qu'il est proche de la moyenne, lorsqu'on tient compte des facteurs exogènes³⁸.

5.2 Des chômeurs difficilement plaçables ?

L'une des raisons communément avancée pour expliquer que des personnes au chômage arrivent en fin de droit consiste à dire qu'elles seraient inaptes au placement ou difficilement plaçables. Sur ce point, l'analyse de la CEPP permet de rassembler les éléments suivants :

5.2.1 Peu d'inaptitudes au placement

La loi sur le chômage prévoit différentes conditions légales qui entraînent une décision d'inaptitude au placement. La personne n'a alors pas droit aux prestations. La déclaration

³⁸ Source: chiffres SECO allant de novembre 2000 à octobre 2001 tirés des statistiques du marché du travail. Selon les auteurs du modèle économétrique, les différences constatées entre les ORP concernant la durée moyenne de recherche d'emploi seraient dues pour 50% à des causes exogènes OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE L'EMPLOI (1999).

d'inaptitude peut réduire le taux de chômage de longue durée dans le sens où elle entraîne l'exclusion de l'assurance chômage.

L'inaptitude au placement est une caractéristique qui, pour l'essentiel, est décelée à l'entrée au chômage (974 décisions de ce type ont été prises par l'autorité cantonale de 1997 à 2000). L'inaptitude au placement peut aussi être déclarée en cours de chômage s'il apparaît clairement que l'assuré n'est pas disposé à accepter un travail convenable: le cumul des sanctions qui lui sont infligées conduit à supprimer son droit au chômage. 100 décisions de ce type ont été prises en quatre ans par le Groupe de suivi des présentations.

Le tableau comparatif ci-dessous montre que l'inaptitude au placement est un phénomène marginal aussi bien à Genève que dans les autres cantons. Le pourcentage des déclarations d'inaptitude par rapport au nombre total de chômeurs inscrits est faible. A Genève, la proportion des déclarations d'inaptitudes est un peu plus faible qu'à Berne et à Bâle.

Tableau 17: inaptitudes au placement dans différents cantons (2000)

	GE	BE	BS	VD	ZH
Inaptitudes au placement	292	287	93	319	~ 300
Nombre de chômeurs (moyenne annuelle)	9'038	6'950	2'054	9'745	13'058
Part des inaptitudes	3,2%	4,1%	4.5%	3.3%	~ 2.3%

Relevons cependant que Genève hésite à utiliser des mesures telles que l'assignation à un emploi ou à un emploi temporaire pour tester l'aptitude au placement. Ces mesures engendrent une sanction lorsque le demandeur d'emploi ne s'y conforme pas. Ainsi le canton inflige moins de sanctions (au total, environ 5'000 par année) que les autres cantons suisses. Or les inaptitudes au placement en cours d'indemnisation sont souvent décelées, puis prononcées sur la base des sanctions infligées.

5.2.2 Environ un quart des chômeurs présentent de réelles difficultés de placement

La proportion des demandeurs d'emploi présentant de réelles difficultés de placement ne semble pas excéder un quart du total des chômeurs³⁹. On peut distinguer :

- **Les personnes qui rencontrent momentanément des problèmes personnels ou sociaux** (atteintes à la santé physique ou psychique, addictions, etc.). En conjuguant les diverses estimations recueillies auprès des acteurs sociaux et le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par l'agence de Rive, spécialisée dans ce domaine, on peut avancer le chiffre de 20% pour cette population dont "la réinsertion demande un suivi plus approfondi de la part des conseillers en personnel" (rapport OCE 2000).
- **Celles qui cumulent différents handicaps** qui, en général, ne dépendent pas d'elles : âge, formation obsolète ou pas de formation, secteur économique sinistré, discriminations. Sur ce point l'analyse effectuée par l'Observatoire universitaire de l'emploi sur les données individuelles des chômeurs de longue durée de juin 1998 à mars 2001 fait en

³⁹ Selon une enquête menée par l'OCE (2000), 27% des demandeurs d'emploi non qualifiés seraient très difficiles à placer de l'avis des conseillers en personnel.

outre apparaître comme facteurs aggravants : le fait d'être revenu dans la vie active après une interruption de carrière, d'être entré au chômage au moment où le taux de celui-ci était élevé, de sortir d'un ETC. Ces différents facteurs rendent le placement très difficile lorsqu'ils sont cumulés.

5.2.3 Des personnes qui peuvent avoir un intérêt particulier à demeurer au chômage

Différentes causes sont possibles: contraintes liées à la vie familiale, sentiment qu'il vaut mieux rester plus de temps au chômage pour avoir une chance de trouver un travail mieux rémunéré, volonté d'obtenir un ETC vu la difficulté de retrouver un travail mieux rémunéré, etc. La part de ce type de personnes est extrêmement difficile à estimer.

5.2.4 Conclusion générale concernant les difficultés de réinsertion

En conclusion du point 5.2, on retiendra que les caractéristiques de la population des chômeurs qui restent longtemps au chômage expliquent certes en partie pourquoi ces personnes n'ont pas pu être placées plus précocement, mais pas de manière déterminante.

5.3 Une prise en charge aléatoire

Outre le demandeur d'emploi lui-même, l'autre acteur directement impliqué dans la mise en œuvre de la réinsertion professionnelle est le **conseiller en personnel**.

Chacun s'accorde à reconnaître qu'il s'agit là d'une tâche complexe et polyvalente, requérant à la fois des capacités professionnelles et des qualités humaines, une connaissance du tissu économique local et une maîtrise des techniques d'entretiens, des habiletés en marketing et des compétences psychosociales⁴⁰.

De même, les objectifs et priorités assignés aux conseillers en personnel sont largement diversifiés⁴¹. Visant une réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi, ils ont pour mission:

- d'établir rapidement un bilan des compétences professionnelles et personnelles des chômeurs;
- de leur proposer des mesures du marché du travail (MMT);
- de suivre et contrôler leur parcours;
- de les conseiller et les soutenir;
- de développer et entretenir des contacts avec les entreprises.

Si les intentions sont claires, les observations et les avis recueillis par la CEPP tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OCE montrent que leur mise en application est moins évidente. Qu'elles soient dues aux conditions de l'exercice du métier de conseiller en personnel à l'OCE, à un manque de formation ou à des pratiques individuelles, les carences relevées sont nombreuses, même si on constate une amélioration depuis quelques années.

⁴⁰ Directive relative au brevet fédéral de conseillère et conseiller en personnel - voir extrait en **annexe 5**.

⁴¹ Rapport d'activité OCE 2000.

5.3.1 Pas assez d'efforts consacrés aux chômeurs présentant des difficultés d'insertion

Au début de la période observée, le nombre élevé voire irréal des dossiers attribués à chaque conseiller (300 à ... 800) rendait impossible le suivi de tous les chômeurs et incitait à s'occuper uniquement de celles et ceux qui se manifestaient. Avec la baisse du chômage et l'augmentation du nombre de conseillers en personnel, le nombre de dossiers est devenu plus gérable (environ 90 en moyenne), mais les pratiques des conseillers en personnel ne semblent pas avoir vraiment changé.

Les conseillers SPP disent ne pas disposer des conditions (temps, bureaux paysagés) pour assurer un suivi de qualité et ne pas pouvoir tenir avec tous les assurés le rythme prévu des entretiens. De ce fait, la prise en charge varie selon les individus (conseillers et chômeurs), avec le risque de s'occuper davantage des demandeurs d'emploi actifs et motivés, moins de ceux qui présentent des difficultés, ce qui va à l'encontre de la prévention du chômage de longue durée.

Les entretiens effectués aussi bien avec les anciens bénéficiaires d'ARE qu'avec les conseillers en personnel montrent que davantage d'efforts devraient être consacrés aux chômeurs de longue durée, notamment dans le cadre de la mise en contact avec des employeurs potentiels.

Ceci est confirmé par le rapport final sur l'optimisation de l'OCE qui affirme que l'évitement du chômage de longue durée et des arrivées en fin de droit sont insuffisamment identifiés comme des objectifs prioritaires⁴². En outre l'acquisition de places vacantes demeure prioritairement passive, alors qu'une acquisition active paraît essentielle, en particulier pour des postes destinés à des chômeurs de longue durée.

5.3.2 Manque de rigueur et d'initiative

L'utilisation dès 1999 d'une feuille de route visant à guider les conseillers en personnel dans le suivi des dossiers ne paraît ni systématique ni rigoureuse. Ainsi, le parcours prévu (diagnostic rapide, élaboration d'un projet de réinsertion, propositions de mesures favorisant le placement, suivi des démarches) ne s'est pas généralisé. Cela entraîne une identification insuffisante des besoins, des interventions tardives en cas de difficultés, un mauvais ciblage des mesures actives, voire un attentisme dans l'intervention. Ainsi "l'acquisition des places vacantes demeure en général passive (offres d'emploi directement annoncées par l'employeur)" et leur recherche active "insuffisamment développée et insuffisamment coordonnée"⁴³. Près de 45 % des bénéficiaires d'ARE affirment n'avoir reçu aucune proposition d'emploi de leur conseiller durant les deux ans d'indemnisation fédérale⁴⁴.

5.3.3 Des dossiers mal tenus

Le contenu des dossiers des chômeurs n'obéit à aucune systématique. Il n'existe pas de classement par type d'information à l'exception de certains dossiers. La décision d'octroi d'une ARE ou le contrat de travail y relatif ne s'y trouve pas forcément. De même, le curriculum vitae n'est pas toujours présent dans les dossiers. Il n'est pas possible de déterminer si des emplois ont effectivement été proposés ou assignés aux chômeurs durant leur délai-

⁴² Rapport final Cap Gemini Ernst et Young sur l'optimisation de l'OCE, 2001.

⁴³ Rapport final Cap Gemini Ernst et Young sur l'optimisation de l'OCE, 2001.

⁴⁴ Source: entretiens approfondis auprès de 50 bénéficiaires d'ARE.

cadre. Ces informations sont souvent absentes des dossiers papier et ne figurent pas toujours dans la base de donnée informatique PLASTA, si on excepte les assignations et les mesures fédérales octroyées qui doivent y figurer. Ces lacunes peuvent être d'autant plus dommageables qu'il est apparu, lors des entretiens avec les conseillers en personnel, que l'accès aux données dans le système informatique est très difficile quand elles datent de plus de trois ans. Cette perte d'information est potentiellement dommageable pour le bilan et le suivi d'un chômeur entamant un nouveau délai-cadre.

5.3.4 Faible utilisation des indicateurs de gestion

Relevons en outre une très faible utilisation des indicateurs de gestion dans le cadre du suivi du travail des conseillers et des agences, tels que le nombre d'entretiens, de mesures octroyées, d'assignations ou de sanctions. Plusieurs interlocuteurs estiment que les conseillers en personnel sont trop laissés à eux-mêmes par leur hiérarchie (ni lignes directrices claires ni contrôle), ce qui les conduit à privilégier les tâches (contrôle ou placement ou accompagnement par exemple) qu'ils jugent les plus importantes selon leurs critères personnels.

5.3.5 Utilisation discutée des mesures du marché du travail (MMT)

Rappelons l'existence de mesures actives fédérales qui peuvent être octroyées durant la période d'indemnisation fédérale et qui sont souvent similaires aux mesures cantonales, notamment les emplois temporaires fédéraux (ETF) d'une durée maximale de six mois et destinés aux candidats dont le placement est particulièrement difficile, les allocations d'initiation au travail (AIT) en général d'une durée de six mois, et pour les jeunes, les stages de formation (trois mois) et les stages professionnels (six mois).

Dans cette optique, l'utilisation des mesures du marché du travail (cours, stages, AIT, formations longues, emploi temporaire) par les conseillers en personnel est particulièrement discutée : alors qu'elles constituent un instrument privilégié pour favoriser la réinsertion, certains demandeurs d'emploi arrivent en fin de droit sans avoir bénéficié d'aucune MMT (sources concordantes : bénéficiaires d'ARE interrogés, RMCAS, mesures cantonales).

Celles qui sont accordées ne le sont pas toujours en fonction d'une analyse des besoins et répondent plus souvent à une sollicitation des chômeurs qu'à l'initiative du conseiller. Par ailleurs, pour des raisons structurelles (voir point 5.4), il faut noter "une congruence parfois insuffisante entre le projet professionnel développé par le conseiller en placement (SPP) et le projet MMT développé par le conseiller en insertion (SIP)", sans compter la "lourdeur du processus pour l'octroi des MMT dont la nécessité apparaît sans ambiguïté" et "les délais trop importants que cela entraîne"⁴⁵.

Selon le service concerné lui-même, les AIT ne font pas l'objet d'une prospection active, mais sont accordées aux employeurs et aux chômeurs qui en font la demande, donc plus comme "coup de pouce à l'engagement" que comme mesure de formation. Elles sont plus nombreuses que les ARE puisqu'en 2000, il y en a eu 594 (174 ARE). Ces AIT ont eu lieu dans 496 entreprises selon les données de l'OCE. Relevons par ailleurs qu'environ 15 % des entreprises ayant obtenu des ARE ont également eu une expérience avec des AIT.

⁴⁵ idem.

De manière plus générale, une comparaison intercantonale⁴⁶ montre que l'utilisation par Genève des MMT est légèrement inférieure à la moyenne nationale (34,8% de tous les bénéficiaires des prestations de l'assurance chômage contre 36,2%) et nettement inférieure à celle des autres cantons romands sauf le Valais (51,8% à Fribourg, 45,5% au Jura, 42,8% pour Vaud et 37,3% pour Neuchâtel).

5.3.6 Faiblesse de la collaboration interne

La structure même de l'OCE (placement, insertion, agences économiques et agence sociale) conduit à une multiplication du nombre de conseillers en personnel s'occupant du même dossier. Cette multiplication des acteurs entraîne lourdeurs et dysfonctionnements dans la coopération interne : transmission tardive, voire rétention de dossiers (notamment en période de baisse de leur nombre), transmission seulement administrative (sans contact personnel entre conseillers), perte de cohérence et de substance.

5.4 Des structures mal adaptées

Les lacunes dans le suivi des demandeurs d'emploi, déjà relevées dans notre évaluation sur les emplois temporaires, ne sont pas à chercher seulement dans la qualité du travail des conseillers en personnel. Des problèmes de structures au sein de l'OCE conditionnent en effet fortement leur activité.

Il convient de rappeler la forte progression du chômage depuis 1990. Entre 1997 et 1999, l'OCE a dû s'adapter et est passé de plusieurs centaines de dossiers à 120 par conseiller en personnel. L'Office a connu de multiples réorganisations. En 2000, un mandat a été confié à la société Cap Gemini en vue d'optimiser la structure et le contenu des prestations de l'OCE en tenant compte des besoins des collaborateurs⁴⁷. Les informations présentées ci-dessous sont tirées de cet audit, ainsi que des interviews que nous avons effectuées.

L'organigramme en **annexe 7** présente la structure de l'OCE en 2001.

5.4.1 La division SPP/SIP

Le SIP a été créé en 1995 avec l'objectif de promouvoir les mesures à l'intention des chômeurs, compétence que le SPP avait de la peine à assumer seul.

La division de l'OCE en SPP et SIP constitue un gros handicap : lorsqu'un conseiller SPP a fait un diagnostic et construit un projet avec un demandeur d'emploi, il doit se dessaisir du dossier au moment où une MMT est envisagée et le transmettre au SIP. Même si la collaboration entre SPP et SIP est généralement considérée comme bonne, cette rupture dans la prise en charge est dommageable pour le suivi du demandeur d'emploi. C'est le même conseiller en personnel qui devrait pouvoir attribuer les MMT.

A la suite de l'audit de Cap Gemini, l'OCE a pris la décision de supprimer la structure duale SPP/SIP.

⁴⁶ Statistiques du marché du travail du Seco pour l'année 2000.

⁴⁷ L'audit de Cap Gemini Ernst et Young diagnostique également ce problème et propose d'en corriger les effets dans son rapport sur l'optimisation de l'OCE (voir chapitre 6.4).

5.4.2 La collaboration interinstitutionnelle

Ce dernier point renvoie à la question de la coopération de l'OCE avec d'autres institutions de la place. Etant donné le caractère plurifactoriel des besoins de certains demandeurs d'emploi, notamment ceux de longue durée, l'OCE est ou devrait être amené à travailler avec l'assurance-invalidité, le RMCAS, Intégration Pour Tous, mais aussi avec les services sociaux (Hospice général, Centre social protestant, Caritas) des médecins et des psychologues, ainsi qu'avec l'Office d'orientation et de formation professionnelle (orientation, centre de bilan).

Un effort a été fait récemment pour identifier de manière systématique les services et institutions impliqués dans le cadre de la prise en charge d'un chômeur.

Pour l'instant, les collaborations sont souvent ponctuelles, insuffisamment formalisées et ne parviennent pas à déboucher sur un véritable travail en réseau, encore moins sur une coopération institutionnalisée. Une tentative de formaliser une collaboration "emploi - social" lancée par l'agence de Rive n'a pas abouti. Il s'agit pourtant d'un outil indispensable pour la réinsertion des chômeurs de longue durée⁴⁸. Les difficultés de collaboration ne sont pas seulement imputables à l'OCE.

Exemple concret de ces problèmes de coordination, les collaborateurs du RMCAS se plaignent de ne pas avoir accès à la base de données PLASTA qui contient des informations essentielles concernant les bénéficiaires du RMCAS, alors que selon l'OCE, cette base est à leur disposition depuis cinq ans. Il s'avère que les services informatiques de l'Hospice générale n'ont toujours pas traité cette demande.

Ces inadaptations structurelles constituent un obstacle à une meilleure prévention du chômage de longue durée.

5.5 Des conceptions divergentes entre la Confédération et le canton

5.5.1 Deux perspectives opposées

Parmi les facteurs pouvant favoriser ou défavoriser la réinsertion des demandeurs d'emploi avant leur arrivée aux mesures cantonales, il faut s'intéresser aux conditions cadre les plus générales qui orientent les pratiques de l'Office cantonal de l'emploi. La tâche de l'OCE est en effet passablement compliquée par le fait qu'il se trouve pris entre deux injonctions divergentes que l'on peut schématiser ainsi:

- La loi fédérale et le seco requièrent un traitement économique du chômage donnant la priorité à un placement rapide du chômeur au moyen de mesures ciblées sur l'accroissement de son aptitude professionnelle au placement. L'Accord 2000 relève ainsi de cette perspective en prévoyant une pondération maximale pour la rapidité et minimale pour la réinscription, ce qui tend théoriquement à favoriser la quantité plus que la qualité des placements. Si besoin est, il doit être fait usage de mesures coercitives telles que des sanctions, des assignations à un emploi ou à un emploi temporaire pour tester l'aptitude

⁴⁸ La nécessité de renforcer et institutionnaliser la collaboration interinstitutionnelle fait l'objet d'une volumineuse étude fédérale: KEK-CDC CONSULTANTS (2000), L'intégration des demandeurs d'emploi en Suisse.

à l'emploi. Dans cette optique, le chômeur est considéré comme responsable, sinon de son chômage, du moins de sa durée.

- La politique genevoise, elle, favorise un traitement social du chômage, envisageant un accompagnement plus global du chômeur dans sa démarche de réinsertion par des mesures plutôt incitatives et l'acquisition de compétences aussi bien personnelles et sociales que professionnelles. Arrivant en fin de droit, les mesures cantonales le maintiendront dans la sphère du monde du travail, lui assureront un revenu de substitution et lui redonneront un droit au chômage. Dans cette optique, le chômeur est plus considéré comme la victime d'un licenciement, de la situation économique ou de discriminations dues à son âge, son origine ou sa situation sociale.

Signe de ces divergences, les interventions parlementaires concernant le travail de l'OCE se multiplient. Depuis 1998, une dizaine d'interpellations et de motions ont été déposées, à la suite de refus de financer des programmes d'emploi temporaire, ainsi que sur l'application des directives fédérales en matière de sanction. Ces dernières concernent directement le fonctionnement de l'Office. Autre signe caractéristique: l'OCE affirme ne pas être en mesure d'assigner des chômeurs à des emplois temporaires fédéraux, l'ensemble des organisateurs refusant d'accueillir des participants contraints.

5.5.2 Peu de lignes directrices et des collaborateurs insécurisés

Cette situation génère des tensions chez les collaborateurs de l'OCE.

Convient-il d'exercer des pressions sur les chômeurs de longue durée, par exemple au moyen d'assignations et sanctions ou faut-il prendre en compte leurs difficultés en utilisant des mesures incitatives? Selon quelques-uns de nos interlocuteurs, le conseiller en personnel est en quelque sorte placé "entre le marteau et l'enclume" ce qui peut nuire à la qualité de la prise en charge du chômeurs.

Alors que la direction devrait émettre des directives pour clarifier cette situation, elle ne se sent pas en mesure de le faire, invoquant ce manque de consensus au niveau politique. La direction hésite à émettre des directives de peur de les voir contestées. Les collaborateurs sont donc davantage livrés à eux-mêmes et, comme nous l'avons vu, leur travail est peu suivi en l'absence d'indicateurs de gestion. Notons en particulier qu'il n'y a pas de lignes directrices claires concernant la priorité à accorder aux chômeurs de longue durée ou aux arbitrages à faire entre traitement social ou économique (rapide ou durable).

En conclusion de ces points sur les lacunes de l'OCE, on peut se demander si cet office n'a pas en partie raté, en terme de culture d'entreprise, le tournant voulu par la révision de la LACI en 1996, qui voulait que l'on passe d'un traitement administratif du chômage à une prise en charge dynamique des demandeurs d'emploi en vue de leur réinsertion par des mesures actives.

Principaux enseignements à retenir concernant la durée du chômage

- *Pourquoi l'insertion des chômeurs arrivant aux mesures cantonales n'est pas plus rapide? La réponse à cette question reste très partielle, puisque nous ne tenons pas compte de la situation du marché de l'emploi, ni de celle des personnes qui peuvent avoir un intérêt particulier à demeurer au chômage.*
- *Contrairement aux idées reçues, les caractéristiques individuelles des chômeurs de longue durée (âge, qualifications faibles ou obsolètes, atteinte à la santé physique ou psychique, addictions), n'expliquent qu'une partie des difficultés de réinsertion (environ un quart).*
- *La situation sur le marché de l'emploi, le caractère urbain du canton ainsi que d'autres variables que l'Office cantonal de l'emploi ne maîtrisent pas influencent fortement les taux de réinsertion. Toutefois, la contribution de cet office souffre de trois graves faiblesses:*
 - *l'acquisition insuffisante de places vacantes destinées aux chômeurs de longue durée,*
 - *l'absence de lignes directrices,*
 - *le manque de suivi des conseillers en personnel.*
- *Des divergences de conception au niveau des autorités politiques quant au rôle social ou économique que doit avoir l'OCE dans le traitement du chômage expliquent une partie de ces problèmes.*

6. Conclusions

6.1 Suivi des recommandations 1998 de la CEPP

La réponse écrite donnée par l'OCE concernant le suivi donné aux recommandations tirées de notre rapport sur les emplois temporaires est présentée en **annexe 7**. Les quatre recommandations principales ont toutes été examinées, analysées, approuvées par l'OCE, ce qui est réjouissant. Cependant, quatre ans plus tard, force est de constater que leur degré de réalisation est faible, si on excepte la recommandation 4 concernant les moyens qui ont été accordés à l'office. Les trois autres recommandations sont en voie d'être appliquées, mais nous ne constatons pas encore de trace effective dans l'organisation de l'OCE.

L'aspect le plus décevant concerne surtout la responsabilisation des services bénéficiaires. Vu le nombre de demandes d'ETC, les moyens existent de faire pression pour améliorer l'intérêt du travail attribué, l'adéquation des tâches avec les compétences du chômeur, la qualité de l'encadrement et l'évaluation en cours et à la fin de l'ETC. Cependant, visiblement, peu de progrès ont été réalisés à ce sujet depuis notre première évaluation.

6.2 Quatre questions - quatre réponses

Q.1 Pourquoi les allocations de retour en emploi proposées sont-elles nettement moins nombreuses que les emplois temporaires?
--

Notre évaluation montre que la part des ARE détectées puis proposées par les conseillers en personnel de l'office cantonal de l'emploi est d'environ un tiers. Cela représente environ 200 ARE entre 1997 et 2000. Les autres ARE ont été obtenues par les chômeurs eux-mêmes. Les stratégies pour trouver un engagement diffèrent selon les bénéficiaires : certains joignent systématiquement une lettre d'information concernant les ARE à leur offre de candidature, d'autres préfèrent ne l'évoquer qu'au moment des entretiens d'embauche.

L'ARE n'a représenté que 11% de l'ensemble des mesures cantonales attribuées entre 1998 et 2000. Plusieurs raisons expliquent ce faible pourcentage :

- **Les grandes entreprises n'ont pas été démarchées** de manière systématique. Le service des mesures cantonales cible ses efforts sur les petites et moyennes entreprises en estimant que 1) l'essentiel de l'emploi se situe dans les PME-PMI, 2) ces dernières sont davantage intéressées par cette aide financière, surtout en cas de reprise économique et 3) les grandes entreprises contactées ne montrent pas d'intérêt. Or le fait de ne pas s'adresser aux grandes entreprises est vivement contesté par la plupart des acteurs extérieurs à l'OCE, car ces entreprises sont à même d'absorber un plus grand nombre de postes et disposent de l'infrastructure et de l'encadrement nécessaires.
- **Une inadéquation entre les postes proposés et les compétences offertes** par les demandeurs d'emploi. Cette inadéquation est apparue à la suite des mailings effectués par le service des mesures cantonales. Les entreprises ont montré un intérêt certain pour les ARE. Cependant, rares ont été les postes proposés qui correspondaient au profil des chômeurs en fin de droit. On retrouve cette problématique générale pour les divers types de chômeurs.

- **Le service des mesures cantonales** a démarré tardivement ses efforts de promotion en invoquant notamment l'inexistence d'un fichier informatique des entreprises. Il a davantage procédé par des démarches de promotion quantitative (promotions, mailings) que par des contacts personnels avec les entreprises. Relevons que le chef du département s'est passablement impliqué pour vendre les ARE auprès des médias.
- **Les partenaires sociaux ne se sont pas mobilisés.** Les efforts de promotion auprès des entreprises de la part des milieux patronaux ont été insuffisants, malgré les promesses faites lors de la préparation de la loi. Les associations patronales fondent leur réticence en invoquant le risque de "distorsion de concurrence" ou "d'inégalité de traitement" entre entreprises. Les syndicats reconnaissent aussi une certaine méfiance, estimant que cette mesure profite davantage aux entreprises qu'aux chômeurs.
- **Un délai souvent trop court pour décrocher une ARE.** Entre le moment où le service des mesures cantonales prend en charge le chômeur et la fin de droit, il n'y a souvent pas assez de temps pour pouvoir faire du bon travail.
- **La forte demande des services bénéficiaires d'ETC.** Les ETC pallient le manque de main d'œuvre de certains services de l'Etat. Ceux-ci ont pris des habitudes et sont devenus des clients permanents pour les conseillers en personnel du service des mesures cantonales. Il est dès lors bien plus facile de placer un demandeur d'emploi en ETC qu'en ARE.
- **Le salaire versé et les conditions de travail au sein des ETC,** notamment pour les personnes les moins qualifiées ou actives dans des secteurs peu rémunérés. Un salaire entre Fr. 3'300.- et Fr. 4'500.- par mois pour quatre jours de travail par semaine peut être plus intéressant qu'un emploi en ARE.

Toujours est-il que cet état de fait a pour conséquence perverse de vider de son sens la perspective législative de 1997, qui visait à réserver les ETC en priorité aux chômeurs proche de l'âge de la retraite et seulement, à titre subsidiaire, aux chômeurs en fin de droit n'ayant pas trouvé d'ARE.

Q.2 Quels sont les effets des allocations de retour en emploi?

L'ARE constitue une mesure efficace de réinsertion, puisque plus de deux tiers des chômeurs de longue durée qui en bénéficient sont réinsérés à la suite de cette mesure. Aussi bien les entreprises que les chômeurs bénéficiaires se montrent très satisfaits de cette mesure. Elle permet à l'entreprise d'engager sans prendre trop de risques financiers. Le chômeur est ainsi capable de prouver ses compétences. Le montant de l'allocation pour les chômeurs âgés permet de compenser le coût supplémentaire lié notamment aux bonifications de la prévoyance professionnelle qui augmentent avec l'âge.

Pour 60% des entreprises, l'ARE a été un facteur important lors de la décision d'engagement. Pour plusieurs entreprises en phase de démarrage ou en situation financière délicate, l'apport que représentait cette allocation leur a permis d'engager du personnel et de poursuivre leurs activités dans de meilleures conditions.

Il est vrai que les bénéficiaires d'allocations font partie des chômeurs en fin de droit ayant un potentiel de réinsertion plus élevé et qu'un tiers des entreprises interrogées auraient engagé

la personne à des conditions identiques, même sans allocation. Les conseillers en personnel ne cachent pas qu'il puisse exister un effet d'aubaine concernant l'ARE. Ils le considèrent toutefois comme résiduel. L'objectif central est de permettre aux chômeurs de longue durée de "remettre le pied à l'étrier". Le fait qu'une entreprise puisse également en profiter ne gêne pas.

L'ARE reste souvent le seul moyen de convaincre les entreprises, tant est forte leur réticence à engager des personnes restées longtemps au chômage.

Les effets de distorsion de la concurrence apparaissent négligeables. Cependant il convient de veiller à ce ne soit pas toujours les mêmes entreprises qui touchent des ARE ou des AIT, en particulier pour des emplois nécessitant peu de formation de départ (une grande partie des postes dans les secteurs du nettoyage, de l'hôtellerie et de la restauration).

Q.3 Quelles sont les principales difficultés liées à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée?
--

Parmi les difficultés qui entravent le travail des conseillers en placement, relevons une multitude de problèmes structurels internes à l'OCE: tenue des dossiers peu systématique, identification insuffisante des besoins, mauvais ciblage des mesures actives, recherche active de postes insuffisante, mauvaise coordination entre le SIP et le SPP, manque de collaboration interinstitutionnelle (Assurance invalidité, RMCAS, Hospice général, Intégration Pour Tous, Centre social protestant, CARITAS, Office d'orientation et de formation professionnelle).

Selon les conseillers en personnel et une étude interne, environ un quart de chômeurs, sans être inaptes au placement, présentent de réelles difficultés de placement. Il s'agit des personnes qui rencontrent momentanément des **problèmes personnels ou sociaux** tels que des atteintes à la santé physique ou psychique, des addictions. Mentionnons également les **personnes qui cumulent différents handicaps** qui, en général, ne dépendent pas d'elles: âge, formation obsolète ou pas de formation, secteur économique sinistré, discriminations. Autre facteurs aggravants : le fait d'être revenu dans la vie active après une interruption de carrière, d'être entré au chômage au moment où le taux de celui-ci était élevé, de sortir d'un ETC.

La part des personnes qui peuvent avoir un **intérêt particulier à demeurer au chômage** est extrêmement difficile à estimer. Différentes causes sont possibles: contraintes liées à la vie familiale, sentiment qu'il vaut mieux rester plus de temps au chômage pour avoir une chance de trouver un travail mieux rémunéré, volonté d'obtenir un ETC vu la difficulté de retrouver un travail mieux rémunéré, etc.

On retiendra que les caractéristiques de la population des chômeurs de longue durée expliquent certes en partie pourquoi leur réinsertion n'a pas été plus rapide, mais pas de manière déterminante. La réticence des entreprises à engager 1) des personnes âgées et 2) des personnes restées longtemps au chômage constitue une des difficultés majeures.

Q.4 Quel est l'impact des emplois temporaires genevois sur la réinsertion professionnelle

Sous sa forme actuelle, l'emploi temporaire cantonal ne peut pas être considéré comme une mesure de lutte contre le chômage de longue durée. Relevant plutôt du traitement social du chômage, l'ETC évite qu'une part importante des fins de droit ne se retrouvent à l'assistance sociale et leur permet de renouer des contacts professionnels et de restructurer leur journée.

Il est vrai cependant que le taux de réinsertion professionnelle des bénéficiaires d'emploi temporaire s'est amélioré depuis notre évaluation de 1998, passant, 18 mois après la fin de droit de 23% à 37%.

Cependant, cette amélioration semble être due essentiellement à la conjoncture économique. Seul un tiers des 50% de bénéficiaires réinsérés 36 mois après la fin de droit jugent "très important" ou "important" le rôle de cette mesure dans le cadre de leur réinsertion. Ainsi, on peut dire que, parmi tous les emplois temporaires attribués, seuls 17% ont eu un effet de réinsertion.

Relevons en outre que la possibilité d'attribuer des formations aux bénéficiaires des mesures cantonales n'est quasiment pas utilisée alors qu'elle existe depuis janvier 2000.

6.3 Mesures correctives adoptées ou en cours de réalisation

6.3.1 Modification de la LACI

La loi fédérale sur l'assurance-chômage est en cours de révision. La durée maximale d'indemnisation devrait être ramenée de 520 (deux ans) à 400 jours (un an et demi). Elle est cependant laissée inchangée pour les travailleurs âgés de 55 ans et plus et les allocataires de rentes de l'assurance invalidité et de l'assurance accidents. Pour les assurés devenus chômeurs deux ans et demi avant l'âge donnant droit à une rente AVS, la loi maintient la possibilité de leur attribuer des prestations jusqu'à leur retraite, soit au total 640 jours. Par ailleurs, la durée de cotisation donnant droit à l'ouverture du 1^{er} délai-cadre d'indemnisation passerait de six à douze mois.

Relevons cependant que la commission de l'économie du Conseil national a récemment proposé que les cantons touchés par un taux de chômage trop élevé puissent obtenir une durée d'indemnisation de 520 jours au lieu de 400. Les cantons bénéficiaires devraient participer à 20% des coûts supplémentaires liés au prolongement de la durée d'indemnisation.

6.3.2 Réorganisation de l'OCE

En avril 2000, l'OCE a entrepris, avec un consultant extérieur, une démarche visant à l'optimisation de son fonctionnement - particulièrement celui du SPP et du SIP -, compte tenu aussi du nouveau contrat de prestations entre la Confédération et les cantons. Ce travail a permis d'identifier de nombreuses améliorations possibles, dont certaines concernent de près l'évaluation de la CEPP, notamment :

- Améliorer la sensibilisation des collaborateurs à la problématique des demandeurs d'emploi difficilement plaçables;
- Renforcer le placement prioritaire des demandeurs d'emploi difficilement plaçables;

- Améliorer le contenu, la qualité et l'attribution des mesures du marché du travail (MMT) et accroître les compétences des conseillers en placement en la matière, ainsi que le suivi des bénéficiaires.

Concrètement, deux décisions ont été prises dans ce sens en avril 2001:

- Elargissement des compétences des conseillers en personnel qui seront chargés de l'octroi de la majeure partie des MMT et formés pour cela.
- Réorganisation des structures de l'OCE, prévoyant le remplacement du SPP et du SIP par trois services :
 - le service des agences économiques, qui intègre celles-ci et le groupe de suivi des prestations;
 - le service des agences spécialisées, qui intègre l'agence de Rive, l'agence de Gavard et les mesures cantonales;
 - le service de la prospective, qui intègre les mesures actives fédérales et deux unités de communication et d'analyse.

Ces changements sont en voie de mise en œuvre et devraient intervenir en avril 2002.

6.3.3 Introduction du Revenu minimum de réinsertion (RMR)

Le RMR vise à transformer les prestations d'assistance publique en prestations d'aide sociale fondée sur un droit individuel. Elles sont non remboursables et accompagnées d'une contre-prestation qui doit permettre de favoriser la réinsertion sociale et professionnelle. Toute personne a droit au RMR pour autant qu'elle ait son domicile à Genève et que ses ressources ne soient pas suffisantes, à l'exception des personnes qui sont au bénéfice de l'AVS, de l'AI et des requérants d'asile. Le montant touché par le bénéficiaire RMR devrait correspondre au montant du RMCAS, même si le mode de calcul est différent.

Le projet qui a été adopté par le Grand Conseil a fait l'objet d'un référendum. Au cas où les autorités jugeraient nécessaires de revoir les mesures cantonales et en cas d'acceptation du projet, le RMR, comme d'ailleurs le RMCAS pourraient devenir une alternative aux ETC. Rappelons que contrairement aux mesures cantonales, le RMR ou le RMCAS est soumis à des conditions de revenus et de fortune. Les ressources des personnes faisant ménage commun, notamment le conjoint ou le concubin, les parents, les enfants sont pris en compte dans le calcul du revenu déterminant. Relevons que le canton de Vaud, qui connaît ce système, offre la possibilité à certaines catégories de chômeurs de longue durée d'obtenir des emplois temporaires rémunérés qui leur permettent d'ouvrir un deuxième délai-cadre d'indemnisation fédérale (voir chapitre 2.5.4).

6.3.4 Améliorations statistiques

L'OCE a donné un mandat à une société de conseil en matière statistique en vue d'analyser les besoins et la fiabilité des données. Le rapport final est attendu pour fin avril 2002.

7. Recommandations

Optique générale

La CEPP estime qu'il ne lui appartient ni de fixer ni de hiérarchiser les objectifs de la politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée. Cette tâche incombe le cas échéant aux autorités politiques, dans le cadre de la marge d'autonomie concédée aux cantons par le droit fédéral. C'est pourquoi notre commission ne propose pas un changement radical du système actuel.

L'analyse effectuée par la CEPP met en évidence un certain nombre de dysfonctionnements et de lacunes. Nous constatons en particulier que, malgré nos recommandations précédentes, les efforts en vue d'améliorer les effets de réinsertion des emplois temporaires restent insuffisants.

Le chômeur de longue durée est au centre du dispositif. Il doit être réinséré plus vite et de manière plus efficace. Une série de mesures doivent être appliquées dès qu'il entre dans son douzième mois de chômage. Il s'agit en effet d'un cap important, souvent difficile à vivre. Ces mesures sont définies dans le cadre d'un parcours d'insertion déterminé au moment où il arrive au chômage (bilan initial). Ce parcours balisé comporte des étapes importantes au fur et à mesure que le chômage se prolonge.

Nos recommandations comportent trois axes centraux :

- Prévenir le chômage de longue durée durant la période d'indemnisation fédérale
- Renforcer l'utilisation des ARE
- Renforcer le rôle de réinsertion professionnelle des ETC, notamment en impliquant davantage les services et les organismes qui en bénéficient.

De manière générale, le rôle des grandes entreprises et celui des partenaires sociaux doit être accru.

Le cas échéant, il appartient à l'OCE d'établir un plan d'action par étapes pour la mise en œuvre de nos recommandations.

7.1 Prévenir le chômage de longue durée durant la période d'indemnisation fédérale

1. Etablir un bilan après douze mois de chômage ("regards croisés")

Dans le cadre de son parcours d'insertion et pour autant qu'il ne soit toujours pas réinséré, le chômeur est soumis à une évaluation de situation au bout de douze mois de chômage. Ce bilan doit définir si la personne requiert des prestations d'insertion professionnelle et/ou des prestations d'insertion sociale. Il est réalisé en intervision par des spécialistes de l'OCE et du RMCAS formés spécialement à cet effet. Ce bilan, qui fait suite au bilan initial, pourrait intervenir dans un premier temps sous une forme d'expérience pilote et être généralisé en cas de résultats positifs.

2. Mieux utiliser les mesures fédérales

Sur la base du bilan "douze mois" et des mesures déjà octroyées, définir les éventuelles mesures MMT qui doivent être attribuées. Renforcer l'utilisation d'allocations d'initiation au travail (AIT) et des emplois temporaires fédéraux, en particulier pour les chômeurs qui n'ont pas du tout bénéficié de mesures MMT. Utiliser les ETF pour tester les capacités d'insertion du chômeur.

Relations avec les entreprises

3. Etudier la mise en place de bourses de l'emploi

Dans les secteurs professionnels les plus touchés, des bourses de l'emploi tripartites (OCE, syndicat, patronat) pourraient être organisées afin de favoriser les contacts directs entre chômeurs et employeurs. Cela permettrait des prises de contact personnalisées, au-delà du simple envoi d'un curriculum vitae. Il s'agit d'étudier dans quelle mesure les expériences qui ont eu lieu à Genève dans l'hôtellerie-restauration peuvent être reprises et étendues à d'autres secteurs.

4. Etablir des contrats de partenariat avec les grandes entreprises

Les entreprises s'engagent à employer un nombre déterminé de chômeurs de longue durée. En contrepartie, elles obtiennent un "label social" utile à leur image. Des expériences ont été faites dans le cadre de la promotion des postes d'apprentissage.

5. Multiplier les contacts personnalisés avec les employeurs

Il s'agit de décrocher davantage de postes vacants à l'attention des chômeurs de longue durée.

Coordination externe

6. Améliorer la collaboration interinstitutionnelle pour la réinsertion

Il s'agit d'institutionnaliser, de formaliser certaines collaborations qui se font actuellement de manière très ponctuelle. Pour mémoire, voir les recommandations du rapport fédéral du Groupe de travail interdépartemental «marche du travail complémentaire»⁴⁹.

Organisation interne à l'OCE

7. Tester des nouveaux moyens de placement

Pour un nombre limité de chômeurs et sous forme expérimentale, il s'agit de confier des mandats de placement à des organismes (y compris des partenaires sociaux) qui ont un contact rapproché avec les entreprises et dont la rémunération est fixée en fonction des placements effectués. Genève peut s'inspirer de l'expérience zurichoise "Maatwerk" et d'autres expériences cantonales ou communales.

⁴⁹ GROUPE DE TRAVAIL INTERDEPARTEMENTAL «MARCHE DU TRAVAIL COMPLEMENTAIRE» (2001), Mesures visant l'amélioration de l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage : Concept du marché du travail secondaire - suivi des chômeurs de longue durée, des chômeurs en fin de droit et des personnes handicapées, rapport sur le point 6 du postulat - 99.3003 - de la Commission de l'économie et des redevances (CER-N) du 26 janvier 1999.

8. Eviter de répartir les chômeurs non spécialisés par secteur

Actuellement, on tient compte en général de la dernière profession du chômeur pour l'attribuer à l'agence économique chargée de le placer. Le risque existe de ne pas considérer d'autres secteurs de placement possibles pour le chômeur qui a accumulé plusieurs expériences de travail différentes ou qui exerce une profession différente de sa formation de base. Il convient donc de lui attribuer un conseiller en personnel qui soit capable de tenir compte de ces différents paramètres.

9. Coordonner la prospection auprès des entreprises

L'objectif est de faciliter et de systématiser le travail de prospection auprès des entreprises, d'éviter des doublons lors des prises de contacts, en particulier entre le SPP et les mesures cantonales. Il s'agit de pouvoir suivre les contacts établis entre l'OCE et les entreprises ainsi que leurs résultats. Les moyens informatiques à disposition sont très peu utilisés. L'information nécessaire n'est donc en général pas saisie.

10. Renforcer le suivi des chômeurs et des conseillers en personnel

Les conseillers en personnel ont une marge de manoeuvre très importante dans le suivi des chômeurs. Il est essentiel de pouvoir suivre l'utilisation de cette marge (controlling interne), par exemple en ce qui concerne les entretiens effectués avec chaque demandeur d'emploi, les propositions d'emplois, les assignations, les sanctions.

11. Améliorer l'information statistique

L'OCE doit être à même de fournir rapidement et de manière cohérente sur plusieurs années l'ensemble des informations-clefs sur le chômage à Genève y compris les mesures cantonales octroyées et le RMCAS, et cela d'un point de vue statistique et comptable.

7.2 Renforcer l'utilisation des ARE

12. Promouvoir les ARE auprès des grandes entreprises

Jusqu'à présent la promotion n'a eu lieu qu'auprès des PME. La promotion peut se faire notamment dans le cadre des contrats de partenariat.

13. Prévoir des mécanismes donnant suffisamment de temps aux services des mesures cantonales pour obtenir des ARE

Des chômeurs en fin de droit en passe d'obtenir une ARE ont la possibilité de bénéficier du RMCAS, voire du RMR jusqu'à la conclusion du contrat, mais au maximum pendant deux mois.

14. Etablir un rapport annuel sur les ARE

Comme c'est le cas pour les STARE, l'OCE établit un rapport d'activité annuel sur les ARE.

15. Prévoir un droit aux ARE pour les personnes au RMCAS

Dans une optique de lutte contre le chômage et de réinsertion professionnelle, l'ARE doit s'adresser aussi bien aux fins de droit qu'aux personnes au RMCAS pour autant que ces dernières puissent décrocher un poste en ARE.

7.3 Renforcer le rôle de réinsertion professionnelle des ETC

16. Imposer un contrat d'activité comportant un temps d'encadrement

Lors de l'attribution d'un ETC, un contrat d'activité est signé par le chômeur, le service ou l'organisme bénéficiaire et l'OCE. Précédé, selon les besoins, d'un bilan de compétences, le contrat porte sur les objectifs de la réinsertion et peut inclure diverses mesures telles qu'un plan de formation, une aide à la recherche d'emploi, un soutien social et/ou psychologique. Pour les demandeurs d'emploi ayant des chances de réinsertion professionnelle, il s'agit d'offrir des ETC véritablement qualifiants. Des évaluations semestrielles sont agendées. Les ETC doivent être systématiquement contrôlés sur place.

17. Prévoir un encadrement pour chaque bénéficiaire d'ETC

Dans le cadre du contrat d'activité, prévoir un temps d'encadrement assumé par la personne responsable de l'ETC au sein du service équivalant au minimum 10% de son temps de travail. Lorsqu'il y a plus de cinq ETC dans le même service, un poste d'encadrement détaché à cet effet (coaching, formation, évaluation, assistance dans la recherche d'emploi etc.) peut être financé dans le cadre des mesures cantonales après en avoir défini précisément la mission.

18. Accorder un jour de libre par semaine uniquement en cas de formation

Il s'agit de conserver la journée prévue pour la recherche d'emploi uniquement lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'un projet de formation ou de réinsertion. Une certaine souplesse doit être trouvée dans l'aménagement du temps de la personne en ETC qui suit des cours de formation.

19. Prévoir une formation pour toutes les personnes chargées d'encadrer des ETC

Il s'agit de leur fournir une formation sur les spécificités de l'encadrement de personnes ayant été longtemps sans emploi. La formation doit leur permettre d'évaluer la progression de ces personnes ainsi que l'adéquation du poste et de l'encadrement proposé.

20. Etablir un concept d'utilisation du budget formation

Une directive interne à l'OCE fixe strictement les conditions d'obtention d'une action de formation. Il s'agit de développer un concept plus actif qui doit aider le conseiller en personnel à définir en collaboration avec le chômeur les besoins et les actions de formation nécessaires.

Annexe 1: les personnes interrogées

Fonctionnaires de l'OCE

Mme Isabelle Dentz, cheffe de l'Agence des Gares
M. Jean Favre, co-responsables des mesures AIT au SIP
M. Daniel Fradkoff, directeur SIP
M. Bernard Gabioud, anc. secrétaire général DEEE
M. Jean-Marc Gentina, directeur de la Caisse cantonale de chômage
M. Bernard Golay, directeur adjoint SIP, responsable des mesures cantonales
Mme Josiane Koehler, responsable de l'agence de Rive, SPP
M. Giorgio Pinizzotto, conseiller en personnel (service des mesures cantonales)
Mme Bernadette Herrmann, cheffe de du service des mesures cantonales
Mme Françoise Piuze, cheffe de la section assurance-chômage
M. Yves Perrin, anc. directeur général OCE
M. Christian Von Känel, adjoint de direction SPP

Représentants

Employeurs: Mme Sabine Von der Weid, Union des associations patronales de Genève
Employeurs: M. Gabriel Barillier, Fédération des métiers du Bâtiment
Syndicat: M. Alfiero Nicolini, FTMH-CGAS
Syndicat: M. Ismail Turker, SIT
Syndicat: M. Charles Beer, Action Unia
Caisses de chômage syndicales: Mmes Charlotte Cousin et Francine Ingnoli
Association des chômeurs: M. Juan-Manuel Faini, Mme Samia Alloua

Confédération

Mme Monica Curti, M. Fontaine, M. Nussbaum, mesures actives LMMT, Seco

Experts

M. Jean-Marie Créchard, chef de service du RMCAS, Hospice général, M. Philippe Schroft, conseiller en emploi RMCAS
M. Yves Flückiger, professeur, Genève
M. Giovanola, directeur Intégration Pour Tous
Mme Denise Pochon, directrice, Centre de perfectionnement et d'informatique, Granges-Paccot
M. Georges Sheldon, professeur, Bâle
M. Ueli Tecklenburg, département de la santé et des affaires sociales, Lausanne
M. Erwin Zimmermann, professeur, Neuchâtel

Groupe d'accompagnement

- Syndicats: M. Georges Tissot
- Patronat: Mme Sabine Von der Weid
- Chômeurs: M. Juan-Manuel Faini
- OCE - mesures cantonales: Mme Bernadette Herrmann
- OCE - SPP: Mme Josiane Koehler

Annexe 2: bibliographie

Genève

- BARI, J.-P, CUENOUD, F., JACQUEMET, S. (2000), Expertise des clubs-emploi du canton de Genève, Genève, le 27 juin 2000
- BRUTTIN, A (1997), Le territoire des politiques d'aide aux chômeurs: la cas de l'agglomération transfrontalière de Genève-Annemasse, Analyse des politiques publiques, Faculté des sciences économiques et sociales, Genève
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG (2001), Optimisation de l'Office cantonal de l'emploi, Rapport final, Zurich, 9 mai 2001 (non publié)
- COMMISSION EXTERNE D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (1998), Chômeurs en fin de droit, évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, Genève, septembre 1998
- CONSEIL D'ETAT (1996), Projet de loi modifiant la loi en matière de chômage, Genève, 22 août 1996
- CONSEIL D'ETAT (1999), Rapport au Grand Conseil sur l'évaluation des effets de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS), non publié
- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1997), Le coût social du chômage à Genève, avril 1997
- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1995), Occupations temporaires des chômeurs dans l'économie privée, Rapport No 1, Juin, 1995
- FELDER, D. (1997), Rapport d'évaluation de la loi genevoise sur le revenu minimum cantonal d'aide sociale pour les chômeurs en fin de droit (RMCAS), Genève, janvier 1997
- FLÜCKIGER, Y, MORALES D. (1994), Analyse des causes de l'augmentation du chômage en Suisse et à Genève, Rapport No 1 de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi, Université de Genève, Genève, mars 1994
- FLÜCKIGER, Y. (1996), La situation des chômeurs en fin de droit: résumé d'une enquête menée dans 8 cantons suisses avec commentaires spécifiques concernant la situation genevoise, Rapport d'activité, Office cantonal de l'emploi, DEP, 1996
- FLÜCKIGER, Y., FALTER J-M (2000), La main-d'oeuvre frontalière et son impact sur les salaires à Genève - observatoire universitaire de l'emploi, 2000, Mandat du Conseil économique et social
- GRAND CONSEIL (1997), Rapport de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi modifiant la loi en matière de chômage, 13 mai 1997, Genève
- GRAND CONSEIL (2001), Rapport de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur le revenu minimum de réinsertion et sur les contre-prestations des bénéficiaires, 4 septembre 1997, Genève
- OFFICE CANTONAL DE LA STATISTIQUE (1997-99), Le marché du travail, collection mensuelle, Genève
- OFFICE CANTONAL DE LA STATISTIQUE DE GENEVE (1998) et Service cantonal de recherche et d'information statistiques du canton de Vaud, Vaud-Genève: emplois, établissements et entreprises, avril 1998
- OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI (2000), Le marché du travail dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration à Genève, juillet 2000
- OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI (2000), Service d'insertion professionnelle, stage professionnel de réinsertion, rapport d'activité 1999, Genève, mai 2000

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI (2000), Zumbrunnen, Salzmann, enquête sur les demandeurs d'emploi dits non qualifiés inscrits à l'Office cantonal de l'emploi, Genève, octobre 2000

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI (), Rapports d'activité annuel, Genève

PERRIN Y. (1999), Genève et le chômage, in La Vie économique - Revue de politique économique, 7/99, Berne

UNIVERSITE OUVRIERE DE GENEVE ET LE COLLEGE DU TRAVAIL (1998), Emploi, Sécurité zéro? Actes des conférences et tables rondes, 1998

Autres cantons et villes

ARBEIT STATT FÜRSORGE (ASF) (1997), Zwischenevaluation 1997, Zürich, 1997, KEK CDC Consultants

BARBEN M-L., MAEDER S., SCHWANDER M., Objectif: emploi! Une analyse dans la perspective de l'égalité des programmes d'occupation menés dans le canton de Berne, Bureau cantonal de l'égalité entre la femme et l'homme, Berne, Bulletin No 15, février 1998

BUREAU CANTONAL DE L'EGALITE ENTRE LA FEMME ET L'HOMME (1998), Objectif emploi! Une analyse dans la perspective des programmes d'occupation menés dans le canton de Berne, Février 1998

CUNHA, A. ET AL (1999), Evaluation du revenu minimal d'insertion dans le canton de Vaud, Institut de géographie de l'université de Neuchâtel et IREC, novembre 1999

FATTEBERT, S., MACH, A. (1996), Revenu Minimum de Réinsertion vaudois et Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale genevois: de la dette sociale au droit individuel?, Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP n°4, novembre 1996

FRIBOULET, J-J. ET AL. (1997), Scénarios pour une politique en faveur des chômeurs en fin de droit, Etat des lieux et analyse prospective à partir de l'exemple fribourgeois, Fribourg: Ed. Universitaires Fribourg, 1997

GRUPE DE TRAVAIL INTERDEPARTEMENTAL "MARCHE DU TRAVAIL COMPLEMENTAIRE" (2001), Mesures visant l'amélioration de l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage : Concept du marché du travail secondaire - suivi des chômeurs de longue durée, des chômeurs en fin de droit et des personnes handicapées, rapport sur le point 6 du postulat - 99.3003 - de la Commission de l'économie et des redevances (CER-N) du 26 janvier 1999

HAINARD, F. ET AL (1999), Emplois temporaires subventionnés et sorties du chômage à Neuchâtel, Institut de sociologie et de science politique, Université de Neuchâtel, Cahiers de l'ISSP No 22, 1999

MERZ, A. ET WALSER F. (1997), Politique de l'emploi au niveau communal (Ville de Zurich) in La Vie économique - Revue de politique économique, 12/97

SCHAFFTER, F., PLOMB F. (1997), Chômeurs de longue durée et en fin de droit, enquête dans le canton du Jura, Université de Neuchâtel, Institut de sociologie et de science politique, Faculté de droit et des sciences économiques, Cahiers de l'ISSP, No 20, 1997

TABIN J-P., Chômeur ancien, chômeur moderne: persistance des représentations? Réflexions à partir de l'évolution des lois suisses en la matière et de l'exemple de la mise en oeuvre de la LACI dans le canton de Vaud, article paru dans la Revue suisse de sociologie No 24(2), 1998

TECKLENBURG, U. (1997), "Les nouveaux modèles cantonaux d'aide sociale: prestations et contre-prestations", in Sécurité sociale, 1/97

VALAIS, Règlement sur la reconnaissance et la validation d'acquis

VAUD, Cahier des charges pour les organisateurs d'emplois temporaires subventionnés et des institutions/associations/services auprès desquels a lieu le placement

VAUD, Norme interne: "examen de la clause de non-concurrence" et fiche type de référence

Suisse et autres pays

- AAM-INDEX (1998), Petit répertoire des programmes d'occupation proposés en Suisse, 1/1998
- AEPPLI, D. ET AL. (1996), La situation des chômeurs en fin de droit, Réalités sociales, 1996, Lausanne
- AEPPLI, D. ET AL. (2000), Die Ausgesteuerten, Situationsbericht - dritte Studie, Haupt, Bern
- AEPPLI, D. ET AL. (2000), La situation des chômeurs en fin de droit, troisième étude, résultats dans La Vie économique 5/2000, Berne
- BAUR, R. (1998), Le marché du travail secondaire en Suisse, dimensions actuelles et perspectives, in La Vie économique - Revue de politique économique, 1/98, Berne
- CLERC D. (1999), Condamnés au chômage?, Travail et emploi: Faux débats et vraies questions, Syros, Paris
- CATTACIN, S., TATTINI, V. (1997), Reciprocity Schemes in unemployment regulation policies: towards a pluralistic citizenship of marginalisation? in Citizenship studies, vol 1, No3, 1997
- CONSEIL FEDERAL (2000), Rapport du groupe de travail interdépartemental "Marché du travail secondaire (GTMS) sur l'examen du postulat - 99.300 - de la Commission de l'économie et des redevances du 26 janvier 1999
- CURTI, M., GEIGER, M. (1998), Evaluation des mesures de marché du travail, in La Vie économique - Revue de politique économique, 1/98, Berne
- CURTI, M., FONTAINE P. (1998), Les arrivées en fin de droit: une réalité complexe, in La Vie économique - Revue de politique économique, 10/99, Berne
- DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE (2000), La politique active du marché du travail en Suisse, évaluation globale, Revue de politique économique, 4/2000, Berne
- ECONCEPT (2001), Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose, Teilprojekt Konkurenzierung, NFP 45, "Probleme des Sozialstaats, Schlussbericht, à paraître
- GERFIN, M, LECHNER M. (2000), Evaluation économétrique des mesures du marché du travail en Suisse, in: Revue de politique économique, 4/2000, politique active du marché du travail en Suisse, évaluation globale, Revue de politique économique, 4/2000, Berne
- GFS INSTITUT (2000), Enquête auprès d'un panel de participants à des mesures, évaluation des effets des cours Winword/Excel, des cours d'hôtellerie et de programmes d'occupation in: Revue de politique économique, 4/2000, politique active du marché du travail en Suisse, évaluation globale, Revue de politique économique, 4/2000, Berne
- GISIN R., VAN OURS J., ZWEIMÜLLER J., (1999) The impact of Active Labor Market Policies and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment
- GIRAUD, O, BRAUN D. (1999), Les politiques de l'emploi en Suisse à la fin des années 90: modèles en transition, Revue économique et sociale 3, septembre 1999, Lausanne
- IMBODEN C, EGGER M., BAUMANN K., LENZ C (1999). Etude d'évaluation des Offices régionaux de placement, Publications OFDE, avril 1999, Berne
- KEK-CDC CONSULTANTS (2000), L'intégration des demandeurs d'emploi en Suisse, collaboration entre les instances du marché du travail, l'orientation professionnelle, les offices de l'assurance-invalidité et l'aide sociale, analyse de la situation pour 26 cantons, mandat réalisé pour le Seco et l'office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, avril 2000, Berne
- LOGISTIQUE DES MESURES DE MARCHE DU TRAVAIL (1996), Contribution à la politique du marché du travail No 6, OFDE, février 1996, Berne
- OCDE LABOUR MARKET AND SOCIAL POLICY(1999), Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries, Occasional papers no. 18, Robert G. Fay

- OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE L'EMPLOI (1999), Etude d'évaluation des ORP, Rapport final, Contribution à la politique du marché du travail No 14, 1999, Berne
- OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE L'EMPLOI (1999), Mandat de prestations et mécanismes d'incitation pour les ORP, Contribution à la politique du marché du travail No 17, 1999, Berne
- SECRETARIAT D'ETAT A L'ECONOMIE (2001), Rapport du groupe de travail interdépartemental "Marché du travail secondaire" (GTMS) sur l'examen du postulat - 99.300 - de la commission de l'économie et des redevances (CER-N) du 26 janvier 1999
- SECRETARIAT D'ETAT A L'ECONOMIE (2000), Marché du travail et de l'assurance-chômage, rapport annuel 1999, Berne
- SECRETARIAT D'ETAT A L'ECONOMIE (), La situation du marché du travail, publication mensuelle, Berne.
- SECRETARIAT D'ETAT A L'ECONOMIE (2000), Rapport sur l'optimisation de l'accord ORP/LMMT/autorité cantonale 2000, septembre 2000, Berne.
- SECRETARIAT D'ETAT A L'ECONOMIE (2000),
- SHELDON, G. (1997), Der Schweizer Arbeitsmarkt: eine Lageanalyse, Beitrag zur Sitzung des Subkommission I der Kommission für Konjunkturfragen am 5. November 1997 in Bern
- SHELDON, G. (1998), « Le chômage de longue durée en Suisse: diagnostic et thérapie », in La Vie économique - Revue de politique économique, 8/98, Berne
- SHELDON G. (2000), Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990-1999, Gutachten erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Seco, 5. Mai 2000.
- SHELDON G. (2000), Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfond der Arbeitslosenversicherung.
- TABIN, J-P (1998), "CHOMEUR ANCIEN, CHOMEUR MODERNE: PERSISTANCE DES REPRESENTATIONS?", IN Revue suisse de sociologie, n°2, 1998
- VASSILIEV A. (1999), Impact of the active labor market policies in Geneva canton on the duration of unemployment, Mémoire, Université catholique de Louvain (non publié).
- WOLTER, S (1997), "Formation pour les personnes actives, travail pour les chômeurs", in 5/97
- WYSS, K (1997), Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen bzw. SozialhilfeempfängerInnen, SKOS, Berne, 1997
- ZWEIMULLER J., LALIVE D'EPINAY, R (2000), Mesures du marché du travail, droit à l'indemnité de chômage et durée du chômage, résultats d'une étude d'évaluation, in: Revue de politique économique, 4/2000, politique active du marché du travail en Suisse, évaluation globale, Berne

Annexe 3: données statistiques 1997-2000

Tableau 18 : "Tableau de bord" du chômage à Genève 1997 – 2000 (définitions SECO et statistiques SECO, OCSTAT, OCE)

	1997	1998	1999	2000	Variations 97-00
Nouvelles inscriptions ⁵⁰	17'302	14'316	12'823	14'486	- 16%
Demandeurs d'emploi inscrits,	21'093	19'269	17'053	14'462	- 31%
• dont chômeurs inscrits	16'095	12'607	10'580	9'038	- 44%
• et demandeurs d'emploi non-chômeurs ⁵¹	4'998	6'662	6'473	5'424	+ 9%
Inaptitudes au placement ⁵²	158	298	326	292	+ 85%
Taux de chômage ⁵³	7,8%	6,1%	5,1%	4,1%	- 47%
Taux de demandeurs d'emploi ⁵⁴	10,2%	9,4%	8,3%	6,7%	- 34%
Mesures du marché du travail ⁵⁵	13'718	12'579	11'795	9'879	- 28%
- Dont cours	8'518	6'999	7'013	7'524	- 14%
- Emplois temporaires fédéraux	920	946	1'181	615	- 33%
- AIT	598	674	638	594	- 0,7%
- Stages professionnels et de formation	651	764	503	336	- 48%
- Allocations de formation	21	40	49	57	+ 171%
Gains intermédiaires ⁵⁶	2'095	2'017	1'638	1'464	- 30%
Sanctions ⁵⁷	6'982	5'222	4'893	4'096	- 41%
Chômage longue durée (plus d'un an)	5'954	4'992	3'859	3'029	- 49%
Sorties ⁵⁸ , dont	17'927	18'376	16'524	15'444	- 14%
- Emploi trouvé par DE	5'263	5'600	4'832	4'675	- 11%
- Emploi trouvé par CP	5'905	5'505	4'132	3'868	- 35%
- AIT	74	107	347	318	+ 330%
- Autres ⁵⁹	6'685	7'164	7'213	6'583	- 1,5%
Arrivées en fin de droits (fédéral)	2'464	4'100	3'834	2'092	- 15%
Mesures cantonales (nouvelles inscriptions)	1'150	1'824	2'062	1'298	+ 13%
Réinscriptions chômage après mesure cant.	?	1'116	1'152	1'289	+ 16% (98-00)
RMCAS nouveaux ⁶⁰	150	325	298	125	-17%

⁵⁰ Personnes s'inscrivant au chômage, mais n'y entrant pas forcément toutes (pas de droit, inaptitude, etc.)

⁵¹ Personnes en gain intermédiaire, emplois temporaires fédéraux, reconversion, maladie, accident, service militaire, pendant leur délai de congé et, à Genève, au RMCAS

⁵² Décisions d'inaptitude au placement prises par l'autorité cantonale (section assurance chômage et groupe de suivi des présentations)

⁵³ Rapport entre le nombre de chômeurs inscrits et l'effectif de la population résidente active en 1990 (206'054), le seul publié

⁵⁴ Rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi inscrits et la population résidente active en 1990 (206'054), selon le seco, chiffres non diffusés

⁵⁵ Nombre de décisions d'octroi de MMT durant l'année et non de personnes

⁵⁶ Moyenne annuelle des effectifs en fin de mois

⁵⁷ Sanctions prises par l'ORP et les caisses de chômage (source OCE), sans les décisions des caisses de chômage privées

⁵⁸ Nombre des demandeurs d'emploi dont le dossier est annulé parce qu'ils quittent le dispositif, sans pour autant retrouver un emploi

⁵⁹ Autres sorties : parce que l'assuré ne s'est plus présenté au timbrage pendant 2 mois, est retourné dans son pays d'origine, s'est "retiré du marché du travail", etc.

⁶⁰ Dossiers ouverts pendant l'année et acceptés de chômeurs en fin de droits

Annexe 4: questionnaire auprès des entreprises bénéficiaires d'ARE

1. Comment avez-vous appris l'existence des allocations de retour en emploi?

- Par mon organisation professionnelle - 14
- Par la presse - 7
- Par un ami ou par une connaissance - 28
- Par un chômeur - 123
- Par l'office cantonal de l'emploi - 108
- Je ne me rappelle pas - 6
- Autre, merci de préciser: -5

2. Combien de personnes ont-elles bénéficié d'une allocation de retour en emploi (ARE) dans votre entreprise? 1 p.: 158 / 2 p.: 62 / 3 p.: 25 / 4 p.: 9 / 5 p.: 1 / 6 p.: 1

Les questions ci-après concernent la dernière personne que vous avez engagée en ARE (note: cette consigne n'a pas toujours été appliquée strictement; certaines entreprises ayant donné des réponses réparées pour deux bénéficiaires. Les deux réponses ont été prises en compte)

3. Du fait qu'elle est restée longtemps à l'écart du marché du travail, avez-vous constaté des différences entre cette personne et les autres personnes que vous engagez habituellement?

- Oui - 101
- Non - 143
- Pas d'autres personnes engagées - 19

4. Si oui, quelles sont les différences principales que vous avez constatées ?

- Plus grande motivation au travail - 40
- Moins grande motivation au travail - 23
- Efficacité supérieure - 3
- Efficacité inférieure - 38
- Meilleure adaptation au sein de l'entreprise -7
- Moins bonne adaptation au sein de l'entreprise 32
- Plus d'autonomie - 2
- Moins d'autonomie - 33
- Autre, merci de préciser: - 14

5. La personne engagée au bénéfice d'une ARE avait-elle déjà travaillé auparavant dans votre entreprise ?

- Oui, comme bénéficiaire d'une allocation fédérale d'initiation au travail (AIT) - 4
- Oui, comme stagiaire - 6
- Oui, comme temporaire - 1
- Oui, avant d'être licenciée ou d'avoir donné son congé - 14
- Non - 238

6. Comment avez-vous été mis-e en contact avec cette personne?

- Cette personne s'est présentée spontanément - 84
- C'est l'Office cantonal de l'emploi (OCE) qui me l'a présentée - 85
- Cette personne m'a été présentée par un tiers - 34
- Je connaissais cette personne antérieurement - 57
- Autre - 14

7. Auriez-vous engagé cette personne même si elle n'avait pas bénéficié d'une ARE ?

- Oui, aux mêmes conditions - 88

- Oui, mais avec une rémunération moins élevée - 48
- Oui, aux mêmes conditions salariales, mais à temps partiel - 11
- Non, je ne l'aurais pas engagée 71
- Je ne sais pas - 44

8. La personne qui a travaillé chez vous en ARE:

- Avait une formation suffisante pour être immédiatement efficace - 111
- A été formée sur le tas - 118
- A suivi une formation en entreprise avant de commencer à travailler - 24
- A suivi des cours extérieurs à l'entreprise - 20

9. Le salaire, y compris l'ARE, qui a été fixé lors de l'engagement était-il :

- Inférieur à celui que j'aurais versé à un non-chômeur - 21
- Egal au salaire que j'aurais versé à un autre employé - 228
- Supérieur car la personne bénéficiait des ARE. - 23

10. Au terme du versement des ARE, avez-vous gardé la personne à votre service ?

- Oui - 187
- Non - 81

11. Si non, pour quel(s) motif(s) ne l'avez-vous pas gardée ?

- Avait un rendement insuffisant - 21
- Avait des problèmes d'intégration au sein de l'entreprise - 22
- Avait des problèmes psychologiques - 23
- Avait une formation insuffisante - 13
- Ont donné congé - 20
- Problème inhérent à l'entreprise - 12
- Autre, merci de préciser: - 12

12. Si oui, cette personne travaille-t-elle toujours dans votre entreprise?

- Oui - 138
- Non - 60

13. Au total, combien de temps cette personne a-t-elle travaillé dans votre entreprise (y compris la période en ARE)?

- Moins de 6 mois - 28
- Entre 6 et 12 mois - 72
- Entre 12 et 24 mois - 91
- Plus de 24 mois - 68

14. Le montant de l'allocation de retour en emploi vous paraît-il adapté pour engager un chômeur de longue durée (rappel : prise en charge de 20 à 40 % du salaire brut en fonction de l'âge du bénéficiaire)?

- Trop élevé - 3
- Adapté - 187
- Pas assez élevé - 43
- Les ARE me paraissent de toute façon inutiles pour engager un chômeur de longue durée - 7
- Je ne sais pas - 25

15. Seriez-vous prêt-e à engager de nouvelles personnes en ARE? ?

- Oui - 219

- Non - 37
- Ne sait pas - 8

16. Etes-vous satisfait-e de vos relations avec la personne à l'Office cantonal de l'emploi (OCE) qui s'occupe des allocations de retour emploi?

- Très satisfait - 112
- Plutôt satisfait - 126
- Plutôt insatisfait - 5
- Très insatisfait - 6
- Aucune relation - 3

Pour les affirmations suivantes, dites-nous si vous êtes d'accord ou pas d'accord

17. Vous accomplissez un devoir envers la société en engageant un chômeur

- D'accord - 185 Pas d'accord - 62

18. Je reçois trop de demandes de la part de l'OCE ou d'autres services chargés de placer des personnes (chômeurs, invalides, etc.)

- D'accord - 13 Pas d'accord - 217

19. L'OCE devrait me contacter plus souvent, s'il a des chômeurs à placer

- D'accord - 113 Pas d'accord - 119

20. Quelle est la taille de votre entreprise ?

- Moins de 3 employés - 48
- Moins de 10 employés - 93
- Moins de 30 employés - 60
- Plus de 30 employés - 54

21. Avez-vous déjà employé des demandeurs d'emploi bénéficiant d'allocations fédérales d'initiation au travail ?

- Non - 209
- Oui, combien? 1 p.: 24 / 2 p.: 9 / 3 p.: 2 / 4 p.: 3 / 5 p.: 2 / 10 p.: 1 / 22 p.: 1

22. Dans quel secteur d'activité votre entreprise se situe-t-elle?

- Administration - 17
- Architecture - 14
- Automobile - 13
- Bâtiment - 36
- Commerce - 55
- Communication, arts graphiques - 23
- Electricité - électronique - 10
- Hôtellerie - restauration - tourisme - 18
- Informatique - 14
- Manutention - nettoyage - 3
- Médical paramédical - 10
- Transport - 11
- Autres - 47

Annexe 5:

Compétences requises pour le métier de conseiller en personnel

(selon le règlement du brevet fédéral validé par le Seco)

- reconnaître et évaluer les caractéristiques des marchés du travail à l'échelon régional, national, international ou des différentes branches;
- assister les organisations dans la gestion du personnel et fournir les bases de décision pertinentes;
- rechercher, analyser, présenter et évaluer les qualifications de personnes à la recherche d'un emploi;
- utiliser des instruments d'évaluation dans la sélection du personnel;
- procéder à la recherche, à la sélection, au placement et à la location de services à partir de profils de qualification;
- réaliser des projets (campagnes de recrutement, collaboration avec d'autres organisations dans un domaine précis, etc.);
- traiter et résoudre les problèmes juridiques au niveau adéquat;
- structurer les entretiens de conseil et élaborer des stratégies de conseil;
- conduire de manière économique son activité de conseil.

Annexe 6: quelques informations sur les STARE

Cette mesure n'était pas au centre de notre évaluation. On peut constater qu'elle demeure marginale (302 placements en quatre ans, soit moins de 5 % des mesures cantonales). Elle est d'ailleurs peu citée par nos interlocuteurs.

C'est le candidat lui-même qui recherche au début une place de stage. S'il n'y parvient pas c'est le service des mesures cantonales qui s'en charge. 150 à 160 entreprises ont collaboré.

- Environ 25% des STARE ont lieu dans le public et 75% dans le privé.
- Moyenne d'âge des participants: environ 23 ans.
- 56% des jeunes ont obtenu un CFC ou un diplôme équivalent ou supérieur. Les autres sont sans formation.
- La durée moyenne du stage est d'environ 10 mois.

La moyenne des gains assurés dans les STARE s'élève à Fr. 2'600.- 25 % des personnes ont un revenu très inférieur (1'000 francs) et sont aidés par l'Hospice général. Il s'agit souvent de poste à temps partiels.

Les interruptions de contrats sont fréquentes : 33 contrats interrompus en 2000 (54 en 1999). Dans environ 30% des cas, les interruptions sont liées au fait que le jeune a trouvé un emploi (40% en 1999). Les autres raisons concernent des abandons, des renoncations, des licenciements ou des suspensions en raison d'inadéquation des capacités.

Le suivi des personnes en STARE est assuré par une visite régulière du CP sur les lieux de travail : mois 1, 2, 3, 6, 9,12.

En 2000, 8 stagiaires, soit 24 % des jeunes qui ont terminé leur stage ont été engagés ou ont reçu une proposition d'engagement au terme de leur contrat (32 stagiaires, soit 49% des personnes qui ont terminé leur stage en 1999).

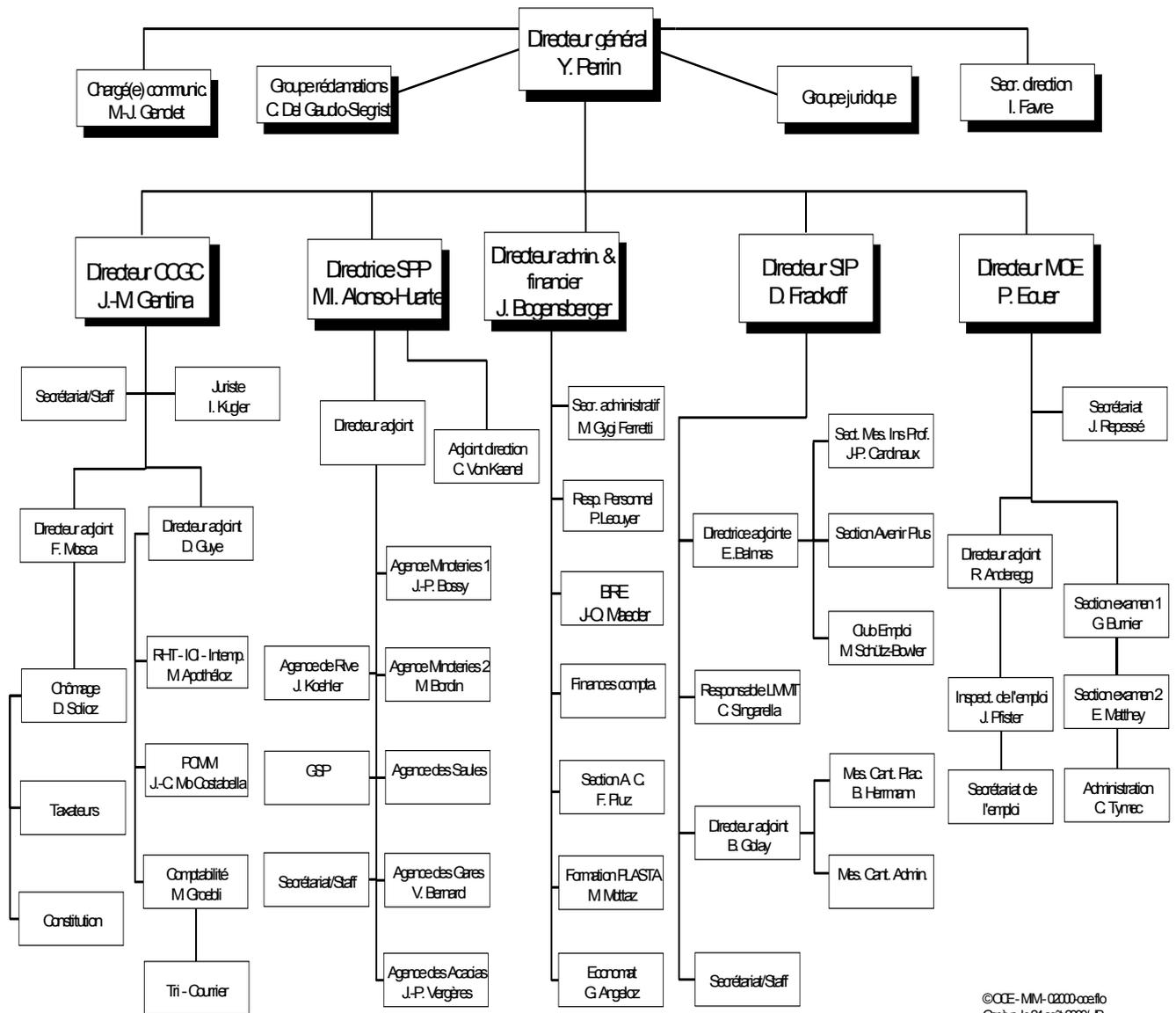
Contrairement aux autres mesures cantonales, un rapport d'activité annuel est effectué sur les STARE.

Annexe 7: organigramme de l'OCE

Département de l'économie de l'emploi et des affaires extérieures

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI organigramme simplifié

Effets
(subordonnés)



©OCE - MM - 0200-ocelo
Genève, le 24 août 2007 JB

Note: cet organigramme présente la situation de l'OCE lors de notre évaluation. Un nouvel organigramme est en vigueur entre-temps.

Annexe 8: suivi des recommandations de la CEPP de 1998

D'après la réponse écrite fournie par l'OCE.

Recommandation 1: assurer une prise en charge cohérente du chômeur dans le temps

Organiser un parcours d'insertion: la mise en place d'un parcours d'insertion individuel a fait l'objet d'une longue gestation. La nouvelle politique d'octroi en matière de mesures du marché du travail (MMT) a été approuvée par l'Office régional de placement (ORP) en février 2001. Un conseiller spécialisé en parcours d'insertion (CPI) évaluera les besoins de chaque demandeur d'emploi en actions de formation, en tous les cas au bout de quatre mois de chômage. Le même conseiller en personnel gèrera le dossier pendant toute la durée de l'indemnisation fédérale, y compris lorsque des MMT sont attribuées. Le CPI a aussi été adopté par les Mesures cantonales. Dès 2002, aucun demandeur d'emploi ne quittera les Mesures cantonales sans avoir été mis au bénéfice d'une ou plusieurs MMT, s'il n'a pas pu en bénéficier durant sa période d'indemnisation fédérale. La mise en œuvre de cette nouvelle politique reste à vérifier.

Proposer un contrat d'activité: Il n'y a pas de contrat d'activité du type proposé. Cependant, dans certains cas, des avenants au contrat d'emploi temporaire prévoient des actions de formation.

- Le passage, avant placement, par des prestations du type "bilan de compétences" est à l'étude. Le principe est acquis, mais il reste encore à régler le problème lié au paiement du salaire durant une mesure qui, le plus souvent, occupe à plein temps durant 3 à 5 semaines.
- Il n'y a pas d'évaluation semestrielle (voir commentaires sous recommandation 2). Il conviendrait de modifier la législation pour introduire des sanctions éventuelles aux demandeurs d'emploi qui ne respecteraient pas leur contrat d'activité.

Préciser le rôle de l'OCE

- Les conseillers en personnel ont plus de temps pour suivre les chômeurs, du fait de la diminution du chômage et de l'augmentation du nombre de conseillers.
- En raison de la réduction du nombre de chômeurs par placeur, les dossiers deviennent un élément central pour le suivi. Cependant, il subsiste de nombreux dossiers lacunaires et la pratique de suivi demeure inégale selon les conseillers..

Recommandation 2: impliquer davantage les services bénéficiaires pour augmenter les chances de réinsertion de la personne en emploi temporaire

Formuler clairement des besoins: un formulaire pratique d'annonce de poste a été mis à la disposition des services. Toutefois, il ne demande pas au service de mentionner les possibilités de développement professionnel et personnel.

Responsabiliser les services bénéficiaires : les procédures administratives ont été simplifiées. Les évaluations fournies par les services bénéficiaires se révèlent peu utiles. Elles apportent peu de valeur ajoutée, car elles ne comportent pas de commentaire et donnent des appréciations médianes, sans explication. Pour compenser, un suivi plus intensif a été mis en place avec le conseiller personnel au moyen d'entretiens réguliers et un entretien de bilan à la fin de l'emploi temporaire. Il est ainsi possible d'écarter des services bénéficiaires qui s'acquittent mal de leurs tâches. En général les petites entités font davantage d'efforts que les grandes pour intégrer et former les employés temporaires.

La **prise en charge de la formation des demandeurs d'emploi**, autre que celles à la place de travail, ne peut relever des services, mais aurait dû incomber au Centre de formation de l'Etat. Des

difficultés administratives jugées insurmontables par l'Office du personnel de l'Etat, liées au statut des employés temporaires, à des questions budgétaires et de temps ont empêché la mise en place d'une structure de formation telle que préconisée par la CEPP. C'est pourquoi, dès le printemps 1999, une ligne budgétaire dédiée à la formation des employés temporaires a été portée au budget de l'OCE (1,5 millions de francs selon le budget 2000). Les dépenses sont passées de 20'000.- en 2000 à plus de 100'000.- pour le 1^{er} semestre 2001, ce qui demeure marginal par rapport au budget alloué et aux personnes concernées (respectivement 12 et 37 cours attribués pour plus de 1'000 ETC).

Recommandation 3: établir un concept de placement

Générer davantage d'offres: dès septembre 1998, deux collaborateurs ont été engagés sous contrat d'emploi temporaire, qui ont eu pour mission d'aller dans les départements et les communes pour prospecter des places de travail destinées aux employés temporaires et aux stagiaires. Aujourd'hui, les Mesures cantonales disposent d'environ 3'000 postes pour quelque 800 demandes d'emplois temporaires. Les conseillers en personnel poursuivent leur mission de prospection auprès des services avec qui ils sont en contact. Les postes les moins intéressants, en terme de débouchés ou de chance de réinsertion, sont moins souvent repourvus, et c'est désormais la qualité du placement qui est recherchée. Ceci est rendu possible à la fois par l'augmentation des postes disponibles mais aussi par la baisse du nombre de demandeurs d'emploi à placer et au fait qu'ils viennent s'annoncer un peu avant la fin de leur indemnisation, ce qui laisse plus de temps pour privilégier une allocation de retour en emploi ou, à défaut, un emploi temporaire formateur.

Etablir un concept de placement: les règles budgétaires définies permettent aux Mesures cantonales de répondre, à tout moment, à des questions de la direction du budget sur le coût réel de ces emplois temporaires au sein de l'Etat.

Les questions relatives à l'octroi de formations et à la sélection des offres de services sont traitées plus haut. Signalons qu'il est difficile de ne pas retenir les offres des services n'assurant pas de bonnes opportunités dans une optique de réinsertion. Il n'était pas possible, en 1998 et 1999, de refuser des opportunités, compte tenu des besoins importants qui existaient alors. Et si la situation s'est bien améliorée depuis 2000, il est souvent délicat de ne pas satisfaire des services qui avaient répondu présents à l'époque.

Recommandation 4: doter l'OCE de moyens suffisants

Pour ce qui concerne l'OCE, les **engagements** nécessaires ont été faits, dans le respect des normes édictées par le Seco. Pour ce qui concerne les Mesures cantonales, l'engagement de cinq conseillers en personnel et d'une secrétaire dans le but d'assurer la promotion des allocations de retour en emploi ont permis la mise en place d'une structure solide. Ont été également engagées une secrétaire à la section administrative et deux commises administratives à 50%. Le nombre moyen de dossiers attribués à chaque conseiller satisfait aujourd'hui aux normes édictées, même s'il est encore l'un des plus élevés par rapport aux autres agences.

Mise à disposition d'outils informatiques: les outils nécessaires ont été acquis et le personnel a été formé. Cependant les statistiques nécessaires n'ont pu être établies de manière informatique que depuis le deuxième semestre 1999.

Mise à disposition de locaux: depuis janvier 2000, à l'exception de certains membres du secrétariat, chaque employé des mesures cantonales dispose de son propre bureau avec possibilité de fermer la porte, et par là d'assurer la confidentialité des entretiens.

Annexe 9: avis du DEEE sur le présent rapport

DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE, DE L'EMPLOI
ET DES AFFAIRES EXTERIEURES

26 mars 2002

RAPPORT DE LA CEPP « POLITIQUE CANTONALE DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DUREE. EVALUATION DES MESURES CANTONALES »

AVIS DU DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE, DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES EXTERIEURES

Le département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE) tient à saluer l'apport de la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) sur l'évaluation des mesures mises en place par le canton de Genève pour les chômeurs en fin de droit.

Les études qu'a mandatées la CEPP à cette occasion constituent pour le DEEE une base d'analyse, de réflexion et de correction extrêmement précieuse. Le DEEE tient également à souligner qu'il apprécie que la CEPP ait accepté que son avis soit joint au rapport. Il émet néanmoins quelques regrets à la mesure de ses attentes.

1. Le rapport de la CEPP

Ce rapport comprend 4 parties :

- une analyse des mesures cantonales ; (points 2,3,4)
- une analyse du suivi des chômeurs avant l'arrivée en fin de droit ; (point 5)
- un compte-rendu et une analyse des actions correctives menées par l'OCE ; (point 6)
- des recommandations (point 7).

a) L'analyse des mesures cantonales

L'analyse de la CEPP constitue un apport précieux pour une réflexion sur les correctifs destinés à améliorer l'efficacité des mesures.

b) L'analyse du traitement des chômeurs avant leur arrivée en fin de droit

La CEPP est prudente : elle mentionne la multiplicité des facteurs qui expliquent pourquoi les chômeurs ne trouvent pas plus vite un emploi, et le fait que ses investigations ne peuvent fournir qu'une réponse partielle à cette question.

Malgré le fait que des enseignements importants peuvent être tirés de son travail, l'analyse de la CEPP présente des faiblesses non négligeables. A titre d'exemple, on peut mentionner :

- Les lacunes rapportées ne sont pas quantifiées. Aucune évaluation rigoureuse de leur ampleur ne permet de mesurer les problèmes réels auxquels l'administration doit remédier, à supposer qu'il s'agisse réellement de lacunes.

A titre d'exemple, on ne peut que s'interroger sur la critique consistant à dénoncer le fait que des demandeurs d'emploi arrivent en fin de droit sans avoir bénéficié d'une mesure de marché du travail (point 5.3.5) ; en effet, cet a priori est en contradiction avec le principe de l'assurance-chômage et les évaluations fédérales, qui soulignent que ces mesures ne doivent pas être généralisées, mais ciblées. C'est dire que, pour être pertinente, la critique de la CEPP aurait dû se fonder sur une évaluation des besoins effectifs des demandeurs d'emploi en mesures, et non pas sur le constat que seule une partie d'entre eux en avait bénéficié.

- Concernant les efforts consacrés aux chômeurs présentant des difficultés d'insertion (point 5.3.1), la CEPP relève que « les pratiques des conseillers en personnel ne semblent pas avoir vraiment changé », alors que l'OCE a développé une structure spéciale pour cette catégorie de demandeurs d'emploi, dont il aurait été intéressant d'évaluer l'effet spécifique.
- La critique des structures inadaptées de l'OCE (point 5.4) est dépassée : la CEPP savait au cours de son évaluation que ces structures étaient modifiées par le DEEE, et qu'en conséquence ses conclusions seraient obsolètes au moment de la publication du rapport.
- La collaboration interinstitutionnelle, élément important de l'efficacité de l'OCE, critiquée sous le point 5.4.2, n'a apparemment pas fait l'objet de la moindre investigation sur la base des données et des observations fournies par l'administration ; de ce fait, l'évaluation de la CEPP est sur ce point lacunaire, superficielle et ne rend pas compte de la réalité.

En conclusion, les mesures correctives mentionnées sous le point 3 montrent que l'analyse critique de la CEPP apporte un éclairage historique intéressant, mais en bonne partie dépassé.

1. Les recommandations de la CEPP

Le DEEE peut comprendre que la CEPP renonce à proposer "un changement radical du système actuel" pour la raison qu'il appartient aux autorités politiques de "fixer et de hiérarchiser les objectifs de lutte contre le chômage de longue durée" (page 54).

Le DEEE aurait néanmoins attendu de la CEPP qu'elle mène son analyse jusqu'à son terme, notamment en abordant clairement la problématique suivante :

- soit les mesures cantonales pour chômeurs en fin de droit sont bonnes, mais mal exécutées par l'administration ;
- soit la conception de ces mesures est fautive, et il ne s'agit pas d'en améliorer l'exécution, mais d'en revoir la conception.

Le DEEE regrette que, malgré les nombreux éléments d'appréciation à sa disposition, la CEPP n'ait pas posé cette question essentielle, et n'ait de ce fait pas pris position sur le fond.

a) Prévenir le chômage de longue durée (point 7.1)

Le DEEE partage les conclusions de la CEPP dans leur principe ; il les estime néanmoins trop timides. Ainsi, établir un bilan après 12 mois de chômage, soit à l'entrée du chômage de longue durée, est trop tardif. C'est ainsi que l'OCE l'a d'ores et déjà institué après 4 mois.

Le partenariat avec les entreprises, les contacts personnalisés avec les employeurs constituent à l'évidence des propositions intéressantes, en partie déjà réalisées.

Quant à la coordination de la prospection auprès des entreprises et l'amélioration de la statistique, dont la nécessité n'est pas discutable, la CEPP a omis de mentionner que la première dépend d'instruments informatiques mis à disposition par la Confédération au deuxième semestre 2001 seulement, et que la seconde a été engagée par l'OCE dès le printemps 2001 en collaboration avec KPMG.

b) Renforcer l'utilisation des allocations de retour en emploi (ARE) (point 7.2)

La CEPP dénonce à plusieurs reprises le fait que l'OCE n'a pas démarché les grandes entreprises ; il est regrettable qu'elle ne mentionne pas que la tentative de promotion par l'OCE des ARE auprès des grandes entreprises s'est soldée par un échec ; cette promotion sera néanmoins reprise.

Quant à la mise au bénéfice du RMCAS avant l'ARE, c'est en effet une des pistes qu'il conviendra d'étudier attentivement ; c'est toutefois au législateur d'en évaluer le bien-fondé.

c) Renforcer le rôle de réinsertion des emplois temporaires cantonaux (ETC) (point 7.3)

Le DEEE estime que les propositions de la CEPP en la matière constituent la faiblesse majeure du rapport. En effet, les comparaisons intercantionales auxquelles la CEPP a procédé démontrent que les ETC n'ont un effet de réinsertion professionnelle que si leurs bénéficiaires sont sélectionnés en fonction d'un projet de réinsertion (cf. point 2.5, la comparaison entre Genève, Bâle-Ville et Zurich).

L'OCE a reçu pour mission prioritaire d'assurer un revenu de substitution sans interruption à la fin des droits fédéraux, et l'a réalisée. Mais l'expérience genevoise montre clairement que le principe du droit à l'ETC en fait une mesure de nature sociale visant à assurer un revenu de substitution ininterrompu ; le droit à l'ETC est de ce fait difficilement compatible avec l'objectif de réinsertion professionnelle, qui suppose l'adéquation entre un bénéficiaire et un emploi, et donc une sélection de l'un et de l'autre.

Mais le DEEE estime que la double mission simultanée - mesure sociale d'une part, réinsertion professionnelle d'autre part, est contradictoire.

Il considère en conséquence que les recommandations de la CEPP à ce sujet sont insuffisamment approfondies.



Qui sommes-nous et à quoi servons-nous?

Notre mission

Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. En deux mots, voici la raison d'être de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

Qui choisit les thèmes d'évaluation?

La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

Deux mots sur notre organisation

La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par J.-D. Delley et assistée par un secrétaire permanent qualifié dans le domaine de l'audit et de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des mandats pris en charge par ses membres ou par des experts externes.

Des méthodes reconnues

Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir 1) l'esquisse de projet, 2) l'étude de faisabilité et 3) l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les interviews approfondies, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages auprès de la population, ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence. Un poids particulier est accordé aux comparaisons intercantionales.

La nécessité de coordonner

La législation genevoise a renforcé les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante:

Surveillance cantonale

Inspection des finances, contrôle de gestion, surveillance des fondations

Consultants externes

Etudes d'organisation, promotion de la qualité

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Analyse de la mise en oeuvre et des effets des politiques publiques

Conseil économique et social

Réflexions prospectives sur l'activité et le rôle de l'Etat

Sans transparence, pas de raison d'être

Sauf exception, les rapports finaux sont publiés. Ils peuvent être consultés sur notre site Internet. En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.

Rapports publiés

Politique sociale du logement: évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997

Politique de formation des personnes actives non qualifiées: évaluation de la mise en oeuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997

L'Etat et ses contribuables: évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale aux yeux des contribuables, de leurs mandataires et de ses collaborateurs, septembre 1997

Chômeurs en fin de droit: évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998

Politique cantonale en matière de déductions fiscales: évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998

Politique énergétique des Services industriels: évaluation de la mise en oeuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999

Politique cantonale d'éducation musicale: évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999

Subsides en matière d'assurance-maladie: évaluation de la politique cantonale, février 2000

Vitesse commerciale des TPG: évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000

Politique cantonale d'encouragement aux études Evaluation de la mise en oeuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001