

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°87

AVRIL 2015

ÉVALUATION

CHÔMAGE

**ÉVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE
DE RÉINSERTION PROFESSIONNELLE DES
CHÔMEURS EN FIN DE DROITS**

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des audits, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance;
- Les institutions cantonales de droit public;
- Les entités subventionnées;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse;
- Le secrétariat général du Grand Conseil;
- L'administration du pouvoir judiciaire;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics**: ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHESE

La Cour des comptes a choisi de s'intéresser à la problématique de la réinsertion des chômeurs en fin de droits, lesquels constituent un public cible spécifique défini selon des critères administratifs (extinction des droits à l'assurance-chômage). Entre 2007 et 2014, la moyenne annuelle des arrivées en fin de droits a été de 3'611 personnes, dont 4'000 pour l'année 2014.

L'évaluation menée par la Cour porte sur une politique publique profondément remaniée entre 2008 et 2012 avec un objectif de retour en emploi plutôt que de prise en charge financière. Les coûts des mesures de réinsertion financées par le canton s'élevaient à 89 millions CHF en 2007; ils ont diminué à 45 millions en 2012 et ont atteint 54 millions en 2014.

La question centrale qui a guidé les travaux d'évaluation était de déterminer si les effets de la politique publique correspondent à l'objectif visé. Pour répondre à cette question, la Cour a analysé les trajectoires des 22'600 personnes arrivées en fin de droits entre 2007 et 2012.

Les personnes arrivées en fin de droits entre février 2007 et janvier 2008, soit avant la révision majeure de la loi cantonale, présentent des trajectoires différentes de celles des personnes ayant atteint ce stade ultérieurement. Les principales différences sont exposées au fur et à mesure des constats ci-dessous.

Deux premiers éléments permettent d'évaluer positivement l'atteinte de deux objectifs visés par les réformes: la hausse des retours en emploi et la limitation des réinscriptions à l'assurance-chômage.

- Tout d'abord, le retour en emploi s'est légèrement accru. La part de personnes en emploi un an après leur arrivée en fin de droits passe de 27% des personnes arrivées en fin de droits en 2007 à 31% de celles ayant connu cet événement ultérieurement. Cette amélioration s'explique, en partie, par l'amélioration du profil des personnes arrivant en fin de droits (plus jeunes, mieux formées et disposant de revenus plus élevés avant leur entrée au chômage).
- Les réinscriptions au chômage ont nettement diminué: 15 mois après leur arrivée en fin de droits, seuls 4% des chômeurs en fin de droits entre avril 2010 et janvier 2012 ont rouvert des droits à l'assurance-chômage, alors qu'ils étaient 25% en 2007. Cette diminution est étroitement liée à la suppression des emplois temporaires cantonaux en 2008. Les bénéficiaires de ces mesures touchaient en effet des salaires qui leur permettaient de se réinscrire au chômage après une année d'emploi temporaire. C'est donc avant tout une modification législative qui a permis l'atteinte de cet objectif.

Par ailleurs, l'étude des trajectoires indique une baisse importante de la prise en charge qui découle d'une diminution de l'offre. Alors qu'en 2007, près d'un chômeur en fin de droits sur deux prenait part à des mesures accessibles indépendamment de sa situation financière (emplois temporaires et allocations de retour en emploi), cette proportion baisse à 15% des personnes arrivées en fin de droits en 2011. Elle n'augmente pas par la suite.

- La diminution de la prise en charge fait que, 12 mois après leur arrivée en fin de droits, les chômeurs sont deux fois plus nombreux à dépendre de l'aide sociale (de 10% pour les personnes arrivées en fin de droits avant 2008 à 20% pour celles ayant connu cet événement entre 2008 et janvier 2012).
- Ils sont également plus nombreux à occuper des emplois procurant des revenus inférieurs à 2500 CHF bruts par mois (de 6% des personnes arrivées en fin de droits entre février 2007 et janvier 2008 à 9% des personnes arrivées en fin de droits entre mars 2011 et janvier 2012, soit 50% d'augmentation).

- De plus, le temps passé sans emploi, ni mesures de réinsertion ni prestations financières (chômage, invalidité, aide sociale) s'est accru. La durée moyenne des périodes durant lesquelles les personnes se trouvent dans une telle situation de vide est passée de deux mois par année, pour les personnes arrivées en fin de droits en 2007, à trois mois par année, pour celles arrivées en fin de droits en 2011 (soit 50% d'augmentation).

La Cour a également évalué dans quelle mesure la mise en œuvre du dispositif actuel était adaptée aux besoins des chômeurs en fin de droits. Elle constate que les mesures de réinsertion professionnelle se révèlent dans l'ensemble adéquates pour les individus qui y ont accès. Les **allocations de retour en emploi** sont efficaces. Les **emplois de solidarité** sont destinés à une population aux caractéristiques diverses. Ils concernent d'une part des personnes aux profils peu favorables à une réinsertion sur le marché ordinaire qui ont tendance à rester dans le dispositif, ce qui permet avant tout de prévenir leur marginalisation. Ils accueillent également des personnes plus proches de l'emploi en direction desquels les efforts de réinsertion sur le marché primaire se sont accrus. La création du **service de réinsertion professionnelle** de l'Hospice général et la mise à disposition de ses bénéficiaires de mesures de réinsertion variées constituent également une amélioration par rapport à la situation antérieure pour les chômeurs en fin de droits les plus démunis.

Cependant, plusieurs lacunes sont constatées. Elles concernent l'information quant aux possibilités d'aide à la réinsertion après l'arrivée en fin de droits, la poursuite du suivi par l'office cantonal de l'emploi, le stage d'évaluation à l'emploi déterminant le suivi apporté par l'Hospice général et le pilotage du dispositif.

L'information fournie aux personnes arrivant en fin de droits est limitée, alors que le dispositif est très complexe et que des possibilités d'appui à la recherche d'emploi existent à différents niveaux (office cantonal de l'emploi, communes, associations).

Le suivi par l'**office cantonal de l'emploi** des chômeurs en fin de droits n'accédant pas à l'aide sociale est très limité et peu valorisé. En outre, les mesures existantes sont peu utilisées, à l'exception de mesures s'adressant à des publics particuliers comme les emplois de solidarité concernant des personnes en risque de marginalisation sociale (moins de 200 nouveaux contrats par année) et les allocations de retour en emploi (un peu plus de 300 par année) dont les bénéficiaires sont en quelque sorte sélectionnés par les entreprises qui les engagent. De plus, ces deux mesures sont, depuis 2012, accessibles à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale qui ne sont pour la plupart pas des chômeurs en fin de droits.

Les chômeurs en fin de droits accédant à l'aide sociale (658 en 2014) passent en majorité (plus de 8 sur 10 en 2014) par un **stage d'évaluation à l'emploi** visant, selon la loi, à déterminer leur capacité à se réinsérer et à établir un plan de réinsertion. Tel qu'il est actuellement organisé, ce stage ne parvient toutefois pas à atteindre pleinement ces objectifs.

Le **pilotage de l'ensemble du dispositif** est lacunaire (il n'y a notamment pas de possibilité de suivre les trajectoires des individus après leur arrivée en fin de droits) et la prévention de l'arrivée à l'aide sociale ne constitue plus un objectif suivi (sauf par les emplois de solidarité). Ce pilotage est actuellement focalisé sur les besoins administratifs (éviter un double suivi des personnes accédant à l'aide sociale et occuper les places de stage d'évaluation à l'emploi) plutôt que sur les besoins réels des individus (vérifier l'adéquation des mesures aux besoins et mesurer leurs effets).

La Cour a formulé 31 recommandations adressées à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi, à la direction générale de l'Hospice général et au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé.

Pour mieux répondre aux besoins des personnes arrivant en fin de droits et continuant à rechercher un emploi, la Cour préconise une approche plus adaptée à leurs besoins. Elle recommande tout d'abord à l'office cantonal de l'emploi d'informer de manière plus efficace les personnes arrivant en fin de droits quant aux possibilités d'appui qui leur sont ouvertes à partir de ce moment.

Concernant les chômeurs en fin de droits qui n'ont pas accès à l'aide sociale, la Cour recommande par ailleurs que l'office cantonal de l'emploi revoie la prise en charge de ceux qui souhaitent continuer à bénéficier des prestations de conseil et de placement (rencontres plus fréquentes, valorisation de ce suivi auprès des conseillers). Elle recommande également de renforcer les mesures existantes (allocations de retour en emploi, emplois de solidarité et stages de requalification) et d'en prévoir de nouvelles qui soient à même d'aider à se réinsérer des personnes risquant sinon de basculer dans la précarité et de s'adresser par la suite à l'Hospice général.

Concernant les chômeurs en fin de droits qui ont accès à l'aide sociale, la Cour recommande que la mise en œuvre du stage d'évaluation à l'emploi soit davantage personnalisée (le bon stage destiné à la bonne personne au bon moment), afin de permettre une évaluation plus fiable de la capacité de réinsertion des personnes concernées.

Finalement, la Cour recommande de prendre des mesures permettant de mieux coordonner les deux dispositifs de réinsertion professionnelle et d'adopter un objectif de limitation des passages à l'aide sociale.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé, l'office cantonal de l'emploi, ainsi que l'Hospice général à remplir le «tableau de suivi des recommandations» qui figure au chapitre 7 et qui synthétise les améliorations à apporter, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sur les 31 recommandations émises par la Cour, 26 ont été acceptées et le tableau de suivi des recommandations a été rempli de manière adéquate. Les recommandations 18 (limitation des abandons de stage) et 20 (mise en œuvre d'une orientation plus individualisée), qui sont liées, n'ont pas été acceptées en l'état mais seront réexaminées une fois que le rapport d'évaluation prévu après quatre années de mise en œuvre de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle aura été publié. En outre, le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé a considéré que la recommandation 17 (plan de réinsertion et rapport d'évaluation) ne nécessitait pas de mise en œuvre supplémentaire. La Cour regrette toutefois le rejet des recommandations 4 (pratiques de désinscription des chômeurs en fin de droits) et 23 (réinscription et sanction des personnes ne se présentant pas au stage ou l'interrompant) qui préconisaient un traitement administratif plus proche du citoyen.

OBSERVATIONS DES ENTITÉS CONCERNÉES PAR LA POLITIQUE ÉVALUÉE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations des entités concernées par la politique évaluée**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées	7
1. INTRODUCTION	9
1.1 Contexte	9
1.2 Questions d'évaluation	9
1.3 Méthodologie	11
1.4 Éléments conceptuels et définitions	12
1.5 Cadre légal fédéral: l'assurance-chômage	19
1.6 Évolution de la politique cantonale de réinsertion professionnelle	21
1.7 Législation cantonale actuelle	26
1.8 Synthèse.....	29
2. MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF CANTONAL.....	31
2.1 Acteurs et mesures sous la responsabilité de l'Office cantonal de l'emploi	31
2.2 Constats relatifs aux mesures mises en œuvre par l'OCE.....	57
2.3 Les mesures pilotes communes à l'OCE et l'Hospice général (2007-2012)	59
2.4 Constats relatifs aux mesures pilotes communes à l'OCE et à l'Hospice général (2007-2012).....	70
2.5 Acteurs et mesures sous la responsabilité de l'Hospice général	70
2.6 Constats relatifs à la mise en œuvre des mesures sous la responsabilité de l'Hospice général	97
2.7 Synthèse concernant la mise en œuvre du dispositif cantonal	99
3. FINANCEMENT ET PILOTAGE	102
3.1 Financement.....	102
3.2 Coûts	106
3.3 Indicateurs généraux: taux de chômage et nombre d'arrivées en fin de droits.....	109
3.4 Pilotage de la politique publique et des institutions chargées de la mettre en œuvre.....	112
3.5 Bilan.....	125
3.6 Constats	127
4. ANALYSES STATISTIQUES DE L'EFFICACITE	128
4.1 Introduction.....	128
4.2 Analyse des trajectoires par cohorte	130
4.3 Analyse du retour à l'emploi	134
4.4 Analyse d'états spécifiques	142
4.5 Indicateurs synthétiques.....	149
4.6 Conclusions de l'étude de trajectoires	152
4.7 Constats	153
5. CONCLUSION	154
5.1 Méthodes de réinsertion	154
5.2 Efficacité	158
5.3 Financement, indicateurs et coordination.....	160
6. RECOMMANDATIONS.....	164
6.1 Suivi ORP	164
6.2 Collaboration entre l'OCE et l'Hospice général	169
6.3 Allocations de retour en emploi	169
6.4 Emplois de solidarité	171
6.5 Stage d'évaluation à l'emploi.....	174
6.6 Antenne OCE et stage d'évaluation à l'emploi	176
6.7 Insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale suivis par les CAS.....	178
6.8 Pilotage du dispositif.....	179
7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	182
8. REMERCIEMENTS	190
9. BIBLIOGRAPHIE	191
10. PERSONNES INTERROGÉES.....	194
11. ANNEXES	196

Liste des principales abréviations utilisées

AdR	Activités de réinsertion
AFD	Arrivée en fin de droits
AI	Assurance invalidité
ARE	Allocation de retour en emploi
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CAS	Centre d'action sociale
CASI	Contrat d'aide sociale individuel
CDC	Cour des comptes
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
CFD	Chômeur en fin de droits
CFI	Comptabilité financière intégrée
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
DALE	Distance à l'emploi (projet pilote)
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DGAS	Direction générale de l'aide sociale (DEAS)
EdS	Emploi de solidarité
EPI	Établissements public pour l'intégration
ETC	Emploi temporaire cantonal
ETFI	Emploi temporaire fédéral individuel
ETP	Équivalent temps plein
HG	Hospice général
LACI	Loi fédérale sur l'assurance chômage
LASI	Loi cantonale sur l'aide sociale individuelle (2007-2012)
LIASI	Loi cantonale sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
LMC	Loi cantonale en matière de chômage
LRMCAS	Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droits
LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi
LSELS	Loi cantonale sur le service de l'emploi et la location de services
MCH1	Modèle comptable harmonisé 1
MMT	Mesure de marché du travail de l'assurance-chômage
OCE	Office cantonal de l'emploi
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OFAS	Office fédéral des affaires sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OIFE	Ordonnance fédérale sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI
ORP	Office régional de placement (OCE)
PCEF	Programme cantonal emploi-formation
PEF	Programme emploi formation
PLASTA	Placement et statistique (logiciel des ORP)

RIASI	Règlement d'application de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
RMC	Règlement de la loi cantonale en matière de chômage
RMCAS	Revenu minimum cantonal d'aide sociale
SE	Service employeurs (OCE)
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEdS	Service des emplois de solidarité (OCE)
SMC	Service des mesures cantonales (OCE)
SMPE	Service des mesures pour l'emploi (OCE)
SRP	Service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général
STARE	Stage de réinsertion (mesure cantonale jusqu'à janvier 2008)
STARE	Stage de requalification (mesure fédérale dès août 2012)
STAREC	Stage de requalification cantonal
TRT	Travailleur recherche travail (Agence de placement / reclassement)
URA	Unité de retour à l'autonomie de l'Hospice général

La forme masculine est utilisée dans ce rapport afin d'en faciliter la lecture.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

La politique publique de prise en charge et réinsertion des chômeurs de longue durée a été profondément réformée durant les dernières années (suppression des emplois temporaires et création des emplois de solidarité en 2008, suppression du Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) et introduction du stage d'évaluation à l'emploi et du service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général en 2012) et les effets des nouvelles orientations prises par le canton n'ont pas encore été évalués de manière globale, alors que le débat sur leur efficacité s'est accru.

La Cour des comptes a décidé d'évaluer la mise en œuvre, l'efficacité et la pertinence de la politique cantonale de réinsertion des chômeurs en fin de droits. Il s'agit, contrairement au suivi des chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage fédérale, d'un domaine pour lequel le canton dispose de compétences propres. De plus, les réponses à apporter aux problèmes soulevés par le chômage ont toujours fait débat dans un canton dans lequel le taux de chômage a constamment été supérieur à celui du reste de la Suisse.

Cette évaluation a été réalisée en autosaisine. Elle permet également d'apporter des éléments de réponse à quatre communications citoyennes abordant cette problématique. L'importance du sujet a été évaluée en fonction des critères de choix de la Cour des comptes: évaluabilité du problème, importance du problème, prise en compte du contexte. La récolte des données a débuté à la fin de l'année 2013 et s'est poursuivie durant l'année 2014.

Durant les travaux d'évaluation, une demande complémentaire a été adressée à la Cour par le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé lui demandant de traiter de manière plus détaillée le dispositif des emplois de solidarité. Cette demande a été prise en compte dans le présent rapport.

1.2 Questions d'évaluation

Face à la diversité des questionnements possibles pour évaluer les interventions de l'État en matière de lutte contre le chômage de longue durée (mise en œuvre des mesures [formation, stages, etc.], coordination entre les mesures et les dispositifs [chômage, aide sociale, invalidité], distorsion de concurrence, effets sur la réinsertion sociale et la santé des bénéficiaires, etc.), la Cour a centré son évaluation sur trois objets principaux:

1. les **méthodes de réinsertion** professionnelle des chômeurs en fin de droits (répartition dans les différents dispositifs et mesures, suivi individuel);
2. les **effets du dispositif** en termes de réinsertion professionnelle à moyen terme;
3. la **coordination** entre les dispositifs du chômage et de l'aide sociale, ainsi que les **outils de conduite** (objectifs, indicateurs, planification).

Les questions d'évaluation sont les suivantes:

Q1: Dans quelle mesure les méthodes de réinsertion sont-elles adaptées aux besoins des chômeurs en fin de droits?

- Les mesures prévues par la loi cantonale en matière de chômage (LMC) sont-elles attribuées aux personnes pour lesquelles elles sont conçues ?
- L'offre de mesures permet-elle de couvrir les besoins du public cible ?

- Le dispositif d'insertion professionnelle de la loi cantonale sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) est-il adapté aux chômeurs en fin de droits?
- L'encadrement des mesures favorise-t-il efficacement la réinsertion des personnes qui y participent?

Les éléments permettant de répondre à ces trois sous-questions sont principalement présentés dans le chapitre 2 de ce rapport.

Q2: Quels sont les effets du dispositif cantonal de réinsertion professionnelle sur les trajectoires des chômeurs en fin de droits ?

- Les réformes de la politique cantonale ont-elles eu un impact sur le retour à l'emploi des personnes arrivées en fin de droits et quelle est la qualité de ces emplois (durabilité et niveau de rémunération)?
- Les réformes de la politique cantonale ont-elles modifié la fréquence du recours aux prestations d'autres dispositifs (aide sociale, assurance-invalidité)?
- La participation à l'une des trois mesures de réinsertion prévues par la LMC permet-elle de répondre aux objectifs de la loi (placement rapide et durable, renforcement des compétences, prévention de la marginalisation) ?

Les éléments permettant de répondre aux deux premières sous-questions sont présentés dans le chapitre 4 de ce rapport. Les éléments permettant de répondre à la troisième sous-question sont présentés dans les chapitres 2 et 4.

Q3: Les instruments de conduite du dispositif permettent-ils d'améliorer le fonctionnement de ce dernier ?

- Comment sont financés les acteurs responsables de la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits et comment la répartition de ces moyens influence-t-elle la prise en charge des chômeurs en fin de droits?
- Quels sont les indicateurs employés pour piloter le dispositif? Permettent-ils d'évaluer adéquatement l'efficacité de ce dernier?
- Les modalités de collaboration et de coordination entre les différents acteurs du dispositif permettent-elles de faciliter la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits?

Les éléments permettant de répondre à ces trois sous-questions sont présentés dans le chapitre 3 de ce rapport.

La conclusion (chapitre 5) reprend l'ensemble des questions et sous-questions d'évaluation et y apporte des réponses basées sur les constats présentés au cours des chapitres précédents (dans les sections 2.2, 2.4, 2.6, 3.6 et 4.7). Les recommandations sont regroupées dans le chapitre 6.

1.3 Méthodologie

Cette évaluation a été réalisée conformément aux standards de la société suisse d'évaluation (standards SEVAL). Les modules méthodologiques réalisés pour répondre aux questions d'évaluation sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1: Modules méthodologiques réalisés

Module	Objectifs	Moyens
Organisation, fonctionnement et pilotage du dispositif (Q.1,2,3)	Analyser les orientations stratégiques, la structure et le fonctionnement du dispositif Analyser les actions de coordination au sein du dispositif ainsi que les éventuels obstacles à leur mise en œuvre Établir les critères de succès et d'insuccès des mesures	Entretiens approfondis avec des responsables de la politique, des représentants de groupes d'intérêt et des experts (40 personnes) Analyse documentaire: projets de loi, procès-verbaux, rapports divers
Analyse qualitative de l'attribution des mesures (Q.1)	Établir dans quelle mesure les prestations proposées aux chômeurs en fin de droits correspondent à leurs besoins Comprendre le mode d'attribution des mesures cantonales et les modalités de mise en œuvre du dispositif	3 focus groupes réunissant des acteurs de terrain (18 personnes) Entretiens avec des parties prenantes (inclus dans les 40 personnes du premier module)
Instruments et données statistiques (Q.3)	Examiner la validité et la fiabilité des outils statistiques et leur utilité pour la conduite de la politique	Analyse des instruments statistiques existants Entretiens avec des experts (inclus dans les 40 personnes du premier module)
Analyse économétrique du parcours des chômeurs en fin de droits (Q.2)	Obtenir une représentation fidèle des flux entre les différents dispositifs et l'emploi salarié Évaluer, sur une base quantitative, l'efficacité des mesures, notamment la durabilité des réinsertions Évaluer l'influence des révisions législatives sur la performance globale du dispositif	Reconstitution et analyse des trajectoires de toutes les personnes arrivées en fin de droits entre février 2007 et décembre 2012 en combinant les données de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et de la centrale de compensation AVS/AI Comparaison entre participants et non participants Comparaison entre des périodes différentes

Les travaux d'évaluation ont débuté en 2013. Les trois premiers modules ont été réalisés en recourant aux ressources internes de la Cour des comptes. La liste complète des personnes interrogées par la Cour des comptes est reproduite dans l'annexe 10. Les principaux documents analysés sont répertoriés dans la bibliographie au point 9. La Cour a également exploité une extraction de la base de données du service des emplois de solidarité et bénéficié de données extraites par l'OCE (unité PLASTA et service des mesures pour l'emploi) et l'Hospice général (service études et statistiques et service des prestations spécialisées).

La réalisation du quatrième module a été confiée par mandat au laboratoire de démographie et d'étude des parcours de vie de l'Université de Genève. Le rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014) est disponible sur le site internet de la Cour des comptes. Les travaux de ce module ont été accompagnés par un groupe d'experts afin d'attester de la qualité scientifique et de la validité des analyses présentées. Ce groupe d'experts était composé de représentants des institutions fournissant les données afin d'assurer une utilisation correcte de celles-ci ainsi que d'experts scientifiques issus du monde académique. Sa composition est indiquée dans l'annexe 10.

1.4 Éléments conceptuels et définitions

1.4.1 Le chômage comme problème social

Le chômage constitue un problème social d'importance dont les conséquences sont à la fois économiques (paupérisation) et sociales (marginalisation), individuelles (perte de statut) et collectives (coût pour la société). Il n'existe pas de consensus quant aux causes de ce problème ni quant aux mesures à mettre en œuvre pour y répondre.

Ce n'est cependant pas tant l'existence du chômage qui est un problème social, mais sa durée excessive, car les chômeurs de longue durée risquent de rester durablement écartés du marché du travail. Parmi les causes de cet effet dit de «*dépendance à la durée*», figurent la perte d'aptitudes professionnelles, des risques de découragement conduisant à une diminution de l'intensité de la recherche d'emploi, ainsi qu'un effet de sélection de la part des entreprises (Blanchard & Diamond, 1994).

La définition internationale du chômeur de longue durée est: «*personne au chômage depuis 12 mois ou plus*». Les études conduites en Suisse durant les dernières années (Oegerli & Morlok, 2007; OFS, 2009; Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008; Aepli & Ragni, 2009) ont identifié les variables individuelles suivantes comme facteurs significatifs d'entrée en chômage de longue durée:

- être âgé de 45 ans et plus;
- ne pas avoir achevé une formation du niveau secondaire II;
- être issu d'un contexte migratoire;
- élever seul ses enfants.

Il faut ajouter à ces variables des facteurs dits subjectifs tels que l'état de santé (Maeder & al., 2006). L'Enquête suisse sur la santé indique que l'état de santé des demandeurs d'emploi est nettement moins bon que celui des personnes actives occupées (Marquis, 2010).

Les chances de retour en emploi des chômeurs de longue durée sont limitées. Selon une étude concernant 13 cantons de Suisse orientale entre 1993 et 2007, moins de la moitié d'entre eux retrouve un emploi (46 %), en dépit d'une flexibilité et d'une mobilité croissantes au fur et à mesure que la durée du chômage s'allonge (Amosa, 2007). Selon Losa et al. (2014), qui ont étudié les trajectoires de toutes les personnes ayant quitté l'assurance-chômage en 2004 en Suisse, les personnes ayant vécu un épisode de chômage de longue durée présentent, en outre, une probabilité importante de retomber au chômage par la suite.

D'après une autre étude, «*environ 71 % des citoyens suisses¹ ayant vécu au moins une période de chômage entre 1993 et 2010 ont directement retrouvé une activité professionnelle, alors que 12 % se sont retrouvés en fin de droits et 10 % sont devenus "volontairement" inactifs. Les 7 % restants étaient encore au chômage fin 2010 ou avaient quitté avant terme le monde du travail en raison de leur âge*» (Marti & al., 2013: 58). La même étude montre que les personnes restées au chômage plus d'une année et celles qui ont connu des épisodes de chômage répétés subissent des pertes de revenus dépassant 20 % (perte par rapport au revenu moyen dans les 12 mois avant le premier épisode de chômage).

¹ L'étude prend en compte les parcours professionnels des personnes en âge de travailler sur l'ensemble de la période (années de naissance 1947 à 1973). Elle exclut les ressortissants étrangers ayant immigré dans le courant de la période ou n'étant restés en Suisse qu'un temps limité. En raison de cette exclusion, les analyses, plus fiables, concernant les ressortissants suisses sont présentées séparément.

1.4.2 Les politiques actives de l'emploi et leur évaluation

Depuis les années 1990, les politiques actives de l'emploi, ainsi nommées par opposition à des politiques se limitant «passivement» à l'indemnisation des demandeurs d'emploi, ont gagné en importance. Les cadres légaux de la plupart des régimes de protection sociale s'adressant à des personnes en âge de travailler (chômage, aide sociale, invalidité) ont adopté des objectifs de retour en emploi et développé des instruments à cet effet, tels que mesures de formation, subsides à l'embauche, aide à la recherche d'emploi, stages.

L'évaluation de l'efficacité de ces politiques fait l'objet d'un grand nombre d'études. La littérature montre que les mesures produisant les meilleurs effets en termes de retour à l'emploi sont celles qui rapprochent les demandeurs d'emploi du marché du travail ordinaire (dit aussi marché primaire): subsides à l'embauche pour les employeurs et mesures de soutien individualisé à la recherche d'emploi. À partir de ces constats, de nombreux pays d'Europe redéfinissent leurs dispositifs de réinsertion, jusque-là souvent en lien avec le marché du travail secondaire (programmes subventionnés dans le secteur associatif), et les orientent davantage vers le marché primaire (Simonet & al., 2013)². Les limites entre les marchés primaire et secondaire ne sont pas strictement définies. Le marché primaire désigne en général des postes qui ne sont pas des mesures de réinsertion financées par les pouvoirs publics. Il comprend les entreprises privées, mais aussi les postes réguliers des secteurs public et parapublic.

Les places de travail dans des mesures spécifiques à l'écart du marché primaire restent cependant indispensables aux demandeurs d'emploi jugés difficiles à placer, avec l'objectif de les préparer au marché du travail primaire, en développant leurs compétences et en soutenant leur motivation. Une étude récente montre que les programmes de formation mis en œuvre dans de petits groupes à structure modulaire et dans un cadre protégé ont des effets particulièrement positifs (Morlok & al., 2014).

Plusieurs recherches mettent néanmoins en garde contre des effets indésirables des politiques actives de l'emploi. D'une part, les subsides à l'embauche peuvent susciter:

- des effets d'aubaine lorsque des entreprises reçoivent des aides pour des emplois qui auraient été de toute façon créés sans l'apport de subventions;
- des effets de déplacement d'activité entre firmes lorsque les postes créés par le biais de subventions remplacent, à terme, des postes dans d'autres entreprises;
- des effets de substitution lorsque ce remplacement a lieu dans la même entreprise.

D'autre part, les mesures d'activation, qu'il s'agisse de stages, de travail en atelier sur le marché secondaire, ou de formation, peuvent également engendrer des effets d'immobilisation (*lock-in*), qui surviennent lorsque les participants diminuent l'intensité de leur recherche d'emploi durant la participation à la mesure et/ou se voient proposer moins d'offres d'emploi par les personnes chargées de leur placement (Gerfin & Lechner, 2002). Des effets négatifs peuvent également être observés lorsque des personnes proches du marché de l'emploi sont envoyées dans des mesures destinées à des chômeurs plus «difficiles à placer» (Wunsch, 2008). Le ciblage optimal des mesures apparaît donc comme primordial afin de limiter leurs effets indésirables. En outre, les mesures de réinsertion professionnelle suscitent souvent des phénomènes d'écroulement (Martin & Grubb, 2001). Cet effet se produit «lorsque l'entité en charge de la réinsertion se concentre sur les demandeurs d'emploi les plus faciles à placer et tend à négliger les autres» (Bonoli & Champion, 2013: 10). Ce comportement peut

² Le marché secondaire garde cependant toute sa pertinence pour les publics ne correspondant pas ou plus aux attentes du marché primaire.

s'expliquer par une volonté d'afficher de bons résultats et de s'assurer la collaboration des employeurs, en évitant de leur adresser les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer.

Pour un public précarisé, une mesure d'insertion (subside à l'embauche, stage, etc.) peut être considérée comme efficace si le taux de retour durable en emploi de ses participants se situe à 10 points de pourcentage au dessus de celui d'un public présentant les mêmes caractéristiques et n'ayant pas suivi la mesure (Bonoli, 2008). Les économistes calculent la plus-value apportée par la réinsertion professionnelle en prenant en compte l'économie que représente, pour l'aide sociale, la réduction de la durée de la prise en charge impliquée par le retour en emploi. La durabilité de la réinsertion constitue à ce titre un facteur crucial. Plus la réinsertion est durable, plus l'économie est importante pour l'aide sociale.

La réinsertion des chômeurs de longue durée et des personnes éloignées du marché du travail doit souvent combiner les dimensions professionnelles et sociales. Par conséquent, l'accompagnement apporté aux bénéficiaires de l'assurance-chômage, centré sur l'objectif de réinsertion professionnelle rapide, s'avère souvent insuffisant pour les personnes faisant face à des difficultés d'ordres divers (Bonoli & Champion, 2013: 10). Selon les mêmes auteurs, un accompagnement efficace doit concerner plusieurs dimensions: la recherche d'emploi, le soutien psychologique et l'aide à la recherche de solutions à des difficultés concrètes en matière de transport, de garde des enfants ou de désendettement

1.4.3 Définitions statistiques du chômage

Il existe en Suisse deux méthodes principales de calcul du chômage: la statistique du marché du travail du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) qui se base sur les données administratives de l'assurance-chômage et l'enquête suisse sur la population active (ESPA) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui se base sur des enquêtes par échantillonnage.

Définition du chômage selon le SECO

Le taux de chômage officiel³ est calculé d'après les données du SECO. Il se définit ainsi: «*nombre de chômeurs inscrits le jour de référence divisé par le nombre de personnes actives (depuis le 1^{er} janvier 2010: 4'322'899 personnes) selon le relevé structurel 2010 du recensement fédéral de la population multiplié par 100*». Les chômeurs inscrits sont les «*personnes annoncées auprès des offices régionaux de placement, qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles en vue d'un placement. Peu importe qu'elles touchent, ou non, une indemnité de chômage*».

Sont considérées comme demandeurs d'emploi toutes les personnes inscrites auprès d'un Office régional de placement (ORP), c'est-à-dire les chômeurs et les demandeurs d'emploi non chômeurs. La catégorie des non chômeurs comprend les personnes en gain intermédiaire ou en formation, occupées à plein temps ou à temps partiel, ainsi que celles qui ne peuvent être placées dans un délai de 30 jours pour cause de maladie, maternité, accident ou service militaire.

Dans le canton de Genève et jusqu'à fin janvier 2012, les chômeurs en fin de droits, les bénéficiaires de mesures cantonales (emplois temporaires, stages) et les bénéficiaires de l'Hospice général qui étaient inscrits auprès de l'Office cantonal de l'emploi (OCE), en particulier les bénéficiaires du revenu minimal cantonal d'aide sociale (RMCAS), étaient en principe catégorisés comme demandeurs

³ Les définitions fournies dans les sections 1.4.3 et 1.4.4 proviennent de la publication mensuelle du SECO, *La situation sur le marché du travail*.

d'emploi non chômeurs⁴. Ces demandeurs d'emploi n'étaient donc pas pris en compte dans le taux de chômage.

L'introduction de la LIASI, en février 2012, a modifié cette pratique. Désormais, toutes les personnes inscrites à l'OCE sont comptabilisées de la même manière. De plus, les seuls bénéficiaires de l'Hospice général à être inscrits auprès de l'OCE sont ceux qui sont suivis par le nouveau service de réinsertion professionnelle (SRP) de l'Hospice général. Ainsi, les personnes arrivant en fin de droits sont comptabilisées comme chômeurs (et prises en compte dans le taux de chômage) si elles sont disponibles et si elles restent inscrites auprès de l'OCE ou sont suivies par le SRP.

Les enjeux liés à l'inscription comme demandeur d'emploi et au statut de chômeur ou non chômeur sont abordés à plusieurs reprises au cours de ce rapport (cf. notamment les points 2.3.6, 3.1.2 et 4.5.1)

Définition du chômage selon l'enquête suisse sur la population active

L'Enquête suisse sur la population active (ESPA) de l'OFS emploie, pour sa part, la définition du Bureau international du travail (BIT) qui considère comme chômeurs les personnes âgées de 15 à 74 ans:

- qui n'étaient pas occupées au cours de la semaine de référence;
- qui ont cherché activement un emploi au cours des quatre semaines précédentes et;
- qui étaient disponibles pour travailler.

Cette définition couvre une population plus large que la définition de la statistique officielle. «*La statistique du chômage au sens du BIT considère toutes les personnes sans travail et en quête d'emploi qui sont en mesure de commencer une nouvelle activité dans un bref délai. Les chômeurs en fin de droits, qu'ils soient encore inscrits ou non, sont donc compris dans les données de la statistique du chômage au sens du BIT, de même que les personnes qui voudraient reprendre une activité professionnelle après s'être consacrées quelques années à leur famille*» (OFS, 2013: 59). Plus précisément les personnes arrivées en fin de droits restent des chômeurs au sens du BIT tant qu'ils ne sont pas occupés et n'ont pas d'activité professionnelle ou d'autre raison de ne pas être disponibles pour prendre un emploi.

1.4.4 La fin de droits: définition et conséquences

Selon la définition officielle: «*un chômeur en fin de droits est un chômeur qui a épuisé son droit maximum aux indemnités journalières ou dont le droit aux indemnités journalières s'est éteint à l'expiration du délai-cadre de deux ans sans qu'il n'ait pu ouvrir un nouveau délai-cadre d'indemnisation. Le chômeur arrive en fin de droits dans le mois au cours duquel il a touché sa dernière indemnité journalière*».

Le nombre annuel de personnes arrivées en fin de droits dans le canton de Genève entre 2007 et 2014 est indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2: Nombre d'arrivées en fin de droits à Genève entre 2007 et 2014

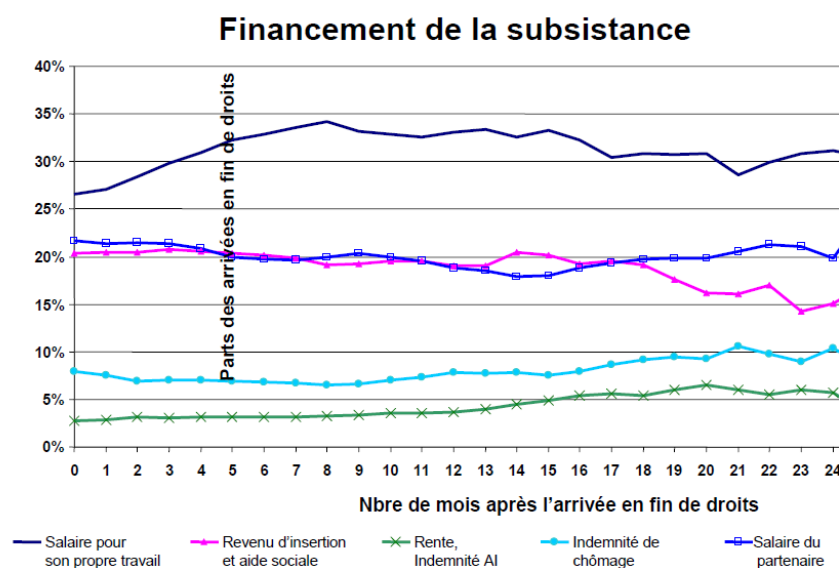
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arrivées en fin de droits	3468	2880	3000	2760	5580	3252	3951	4000

Source : OCSTAT

⁴ Dans les faits, il est apparu lors de la fermeture des plus de 2200 dossiers de bénéficiaires du RMCAS en janvier 2012, que 728 des dossiers étaient codés comme chômeurs. Leur désinscription en masse a provoqué une baisse artificielle du taux de chômage de 0.4% pendant une période de l'année où ce dernier se maintient habituellement à un niveau élevé.

Les personnes arrivant en fin de droits, hormis celles qui restent inscrites auprès d'un ORP (moins de 30 % durant la première année et encore moins les années suivantes [OFS, 2009]), sortent des statistiques officielles et ne peuvent donc pas être suivies dans le temps. Il n'est dès lors pas possible de connaître le nombre des personnes continuant à rechercher un emploi après la fin de leur indemnisation par l'assurance-chômage. Pour combler ce déficit d'information, la situation des chômeurs en fin de droits a fait l'objet de plusieurs études en Suisse. Aeppli a ainsi mené quatre recherches entre 1995 et 2005. La dernière d'entre elles (Aeppli, 2006) a examiné la situation des personnes domiciliées dans toute la Suisse et arrivées en fin de droits entre juin 2003 et juillet 2004.

Figure 1: Financement de la subsistance après l'arrivée en fin de droits



Source: Aeppli, 2006: 45

La figure ci-dessus indique le principal moyen de subsistance des personnes interrogées durant les mois suivant leur arrivée en fin de droits. Elle permet de constater qu'un peu plus de 30 % des personnes disposent d'un salaire suffisant pour couvrir leurs besoins, une proportion qui croît fortement durant les 8 premiers mois. Il s'agit des personnes retrouvant un emploi ou voyant leur salaire s'accroître. Un peu plus de 20 % doivent s'appuyer sur le salaire de leur partenaire, alors qu'environ 20 % reçoivent essentiellement des prestations d'aide sociale. De plus, le retour à l'assurance-chômage et l'obtention de prestations de l'assurance-invalidité vont en s'accroissant durant la période concernée, ce qui n'est pas surprenant étant donné le temps nécessaire pour recréer des droits au chômage et les délais de traitement des demandes à l'assurance-invalidité (AI).

Une étude de l'OFS a analysé, au niveau suisse, les trajectoires des chômeurs arrivés en fin de droits entre 2004 à 2008, avant et après leur passage par le chômage⁵. Elle montre que ces trajectoires ne sont en général pas linéaires, les personnes concernées passant fréquemment d'un état à l'autre (sans activité ni revenu, partiellement actif, soutenu par des prestations sociales, etc.). En matière de retour à l'emploi, une majorité des personnes arrivant en fin de droits «(6 personnes sur 10) retrouvent un emploi dans les cinq années suivant leur arrivée en fin de droits⁶, le plus souvent dans la 1re

⁵ La source de ces données est la base de données SESAM qui est construite à partir d'un couplage des données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) avec des informations extraites de différents registres du domaine des assurances sociales (AVS, AI, Prestations complémentaires, assurance-chômage).

⁶ L'étude d'Ecoplan portant sur des données plus récentes (1993-2010) confirme ces résultats (Marti & al., 2013).

année suivant l'arrivée en fin de droits (AFD). Après cinq ans, 2 personnes AFD sur 10 sont cependant toujours en recherche d'emploi et 2 personnes AFD sur 10 se sont retirées du marché du travail. Les jeunes et les personnes ayant un haut niveau de formation ont plus de facilité à réintégrer le marché du travail. Retrouver un emploi est également plus aisé dans le secteur tertiaire» (OFS, 2009: 5). La même étude indique que l'arrivée en fin de droits exerce un impact négatif sur la rémunération des personnes retrouvant un emploi. Ainsi, «le salaire horaire médian des personnes AFD revenues sur le marché du travail est inférieur à celui des autres salariés, mais l'écart diminue avec le temps» (OFS, 2009: 5).

Le suivi par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) des interactions entre l'aide sociale, l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage prend en compte tous les bénéficiaires de prestations des trois systèmes depuis 2005. Il montre qu'entre 2004 et 2006 environ 400'000 personnes ont bénéficié de prestations de l'assurance-chômage et que 106'000 sont arrivées en fin de droits, soit un peu plus de 25 % (Fluder, Graf, Ruder, & Salzgeber, 2009).

1.4.5 Le rôle croissant de l'aide sociale en matière de réinsertion professionnelle

De manière générale, l'indemnisation du chômage est financée par des dispositifs assurantiels: seuls sont pris en charge les individus ayant versé des cotisations (ou étant exemptés de leur versement). Les prestations reçues sont proportionnelles au salaire précédent et limitées dans le temps. L'aide sociale se base en revanche sur une logique assistancielle. L'accès aux prestations est soumis à des conditions de ressources et de subsidiarité. L'aide sociale est conçue comme le dernier filet de la protection sociale. Les prestations, calculées en fonction de la taille du ménage, sont financées par l'impôt.

Les chômeurs qui n'ont pas droit ou plus droit à l'assurance-chômage peuvent être soutenus par des dispositifs spécifiques, tels que des programmes d'occupation, ou pris en charge par l'aide sociale à condition, dans ce cas, qu'ils remplissent les critères d'accès. Plusieurs études montrent qu'une partie seulement de ces personnes peut immédiatement bénéficier de l'aide sociale.

L'accès à l'aide sociale est limité par deux facteurs: les limites de fortune (entre 2000 et 4000 CHF, suivant le canton) et la prise en compte de la situation financière de l'ensemble du ménage. En conséquence, les personnes arrivées en fin de droits qui ne retrouvent pas d'activité lucrative dépendent d'abord des ressources de leur partenaire et de leur fortune personnelle (Salzgeber, 2012). Le monitoring de l'OFAS, évoqué plus haut, indique que, sur une période de 3 ans, la durée moyenne entre l'arrivée en fin de droits et le recours à l'aide sociale est de 3,5 mois (pour les personnes qui passent d'un système à l'autre). Les pics de demande se situent directement après l'arrivée en fin de droits et environ une année après cet événement (Fluder, Graf, Ruder & Salzgeber, 2009). Selon la même étude, un tiers des personnes arrivées en fin de droits a eu recours à l'aide sociale.

Entre 1990 et 2013, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse est passé de 88 000 à 257 000 soit une croissance annuelle moyenne de 4.8%). Cet accroissement n'est pas dû au seul afflux de demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits et pas limité à la seule aide sociale. Durant les années 1990 et 2000, l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité ont vu s'accroître le nombre de leurs bénéficiaires. Pour des raisons budgétaires, les lois encadrant ces dispositifs ont été révisées durant la décennie suivante afin de limiter les dépenses. Les révisions de ces deux assurances sociales⁷ ont entraîné des restrictions des critères d'accès et des prestations offertes, ainsi qu'une intensification des mesures visant la réinsertion professionnelle. L'aide sociale a subi les

⁷ En particulier les troisième (2002) et quatrième (2011) révisions de l'assurance-chômage et les quatrième (2004), cinquième (2008) et sixième (2012) révisions de l'assurance-invalidité.

conséquences de ces restrictions et vu affluer des personnes en mesure de travailler, n'ayant pas ou plus droit à l'assurance-chômage, souvent trop éloignées du marché du travail pour pouvoir s'y insérer durablement et insuffisamment atteintes dans leur santé (physique ou psychique) pour bénéficier de l'assurance-invalidité.

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) publie des normes concernant les concepts et les normes de calcul de l'aide sociale. Ces normes, qui constituent des recommandations⁸, ont été profondément révisées au milieu des années 2000 afin, notamment, d'intégrer l'objectif de réinsertion professionnelle. Les extraits figurant dans l'encadré ci-dessous présentent les justifications, les objectifs et les exigences de qualité des mesures d'intégration destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Encadré 1: Extraits des normes CSIAS

«Le travail social classique (aide financière et sociale individuelle) atteint ses limites là où des problèmes structurels tels que le chômage de longue durée ou l'absence et l'inadéquation de qualifications professionnelles sont les principales causes du besoin d'aide sociale» (Normes de la CSIAS 04/05, D.1-1). «Compte tenu de l'augmentation de la part de la population menacée d'exclusion sociale, l'aide sociale moderne ne peut plus se limiter à couvrir les besoins matériels de base. La collectivité a tout intérêt à favoriser l'intégration sociale et l'insertion professionnelle des personnes soutenues. Ceci non seulement pour prévenir le risque d'une fracture sociale, mais également pour éviter ou du moins limiter une nouvelle augmentation des coûts sociaux (criminalité, maladies psychiques, dépendance financière chronique, etc.)» (Normes de la CSIAS 04/05, D.1-1).

«Les mesures d'intégration doivent permettre d'éviter une déstructuration qui menace les personnes concernées et de provoquer dans l'idéal un renversement de la situation. Il s'agit d'un processus psychosocial complexe: des mesures d'intégration efficaces et ciblées exigent donc d'emblée un examen approfondi et professionnel de la situation au cours duquel le demandeur est informé et encouragé.» (Normes de la CSIAS 12/07, D.2-2).

«La situation particulière des personnes concernées détermine les mesures spécifiques à mettre en œuvre. Les objectifs poursuivis par ces mesures doivent être définis avec les personnes concernées et tenir compte de manière réaliste des ressources personnelles ainsi que du contexte (famille, situation du marché du travail). C'est pourquoi l'examen, l'encadrement (...) et l'évaluation (...) des mesures d'insertion par des professionnels sont indispensables.» (Normes de la CSIAS 12/07, D.3-1).

Des contraintes budgétaires limitent pourtant la capacité des collectivités à organiser un nombre suffisant de mesures pour les bénéficiaires de l'aide sociale (Bonoli & Champion, 2013) et l'intensité des efforts varie considérablement selon les cantons. Il n'existe cependant pas de données systématiques à ce propos dans la statistique suisse de l'aide sociale.

Le canton de Vaud prévoit et finance des mesures d'insertion professionnelle (MIP) en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale. Leur coût annuel moyen 2011-2013 a été de 22 millions CHF. Elles sont destinées aux 20% des bénéficiaires adultes, soit 3400 personnes, qui sont inscrites comme demandeurs d'emploi. Environ un tiers d'entre elles bénéficient en permanence de ces mesures. La Cour des comptes vaudoise a publié en 2014 un audit de performance de ces mesures (Cour des comptes du canton de Vaud, 2014). Cet audit s'est centré sur trois indicateurs: le taux de retour à l'emploi, la relation entre les coûts et taux de retour à l'emploi, ainsi que le taux d'abandon. Il montre que les mesures prévues pour les bénéficiaires les plus proches de l'emploi s'avèrent plus efficaces, que celles destinées aux personnes les plus éloignées de l'emploi sont plus coûteuses et que le taux d'abandon est considérable dans certaines mesures, en particulier dans celles employées à des fins de contrôle de la disponibilité. Ces résultats confirment la difficulté de la mise en œuvre de l'objectif de retour en emploi des bénéficiaires de l'aide sociale.

⁸ Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) sont des recommandations à l'intention des autorités sociales des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées.

1.5 Cadre légal fédéral: l'assurance-chômage

1.5.1 L'assurance-chômage en bref

L'assurance-chômage, instaurée en 1982 par la loi sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), est un dispositif fédéral dont la mise en œuvre est cantonale. Les cantons, signataires d'un accord de prestations avec la Confédération, disposent cependant d'une marge de manœuvre considérable sur le plan organisationnel.

La LACI « *vise à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail*» (art. 1a al. 2). Elle est fondée sur un principe de délais-cadres de deux ans: le délai-cadre de cotisation qui précède l'inscription au chômage et le délai-cadre d'indemnisation qui la suit. Durant le délai-cadre d'indemnisation, la durée maximale des droits varie suivant différents critères, tels que la durée de cotisation et l'âge, comme le précise l'encadré ci-dessous. En conséquence de cette variabilité, l'arrivée en fin de droits ne survient pas au même moment pour toutes les personnes concernées.

Encadré 2: Les droits maximaux à l'assurance-chômage depuis le 1er avril 2011

Le nombre maximum d'indemnités journalières de chômage dépend de la durée de cotisation et de l'âge. Depuis l'entrée en vigueur de la quatrième révision de la loi sur l'assurance-chômage, le 1er avril 2011, la réglementation est la suivante:

1. Les personnes ayant cotisé entre 12 et 18 mois à l'assurance-chômage au cours des deux années précédentes ont droit à 260 indemnités journalières, soit l'équivalent d'une année.
2. Les personnes dont la durée de cotisation est supérieure à 18 mois ont droit à 400 indemnités journalières, soit l'équivalent d'une année et demie.
3. Les personnes qui ont cotisé au moins 22 mois et ont plus de 55 ans ou bénéficient d'une rente-invalidité correspondant à un taux d'invalidité d'au moins 40 % ont droit à 520 indemnités journalières, soit l'équivalent de deux ans.
4. Les personnes jusqu'à 25 ans qui n'ont pas de charge d'entretien envers des tiers et dont la durée de cotisation est d'au moins douze mois ont droit à 200 indemnités journalières, soit l'équivalent de 9 mois.
5. Les personnes qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation selon l'art. 14 LACI, par exemple celles qui sortent de formation, de maladie ou de détention, peuvent toucher 90 indemnités journalières, soit l'équivalent de 4 mois.
6. Les personnes qui ont ouvert un délai-cadre dans les quatre ans qui précèdent l'âge de la retraite AVS peuvent toucher 120 indemnités journalières supplémentaires.

1.5.2 Principales révisions de la LACI

Dans les années 1990, le taux de chômage annuel moyen de la Suisse a été multiplié par 9, passant de 0.5 % en 1991 à 4.7 % en 1994. Il s'est encore accru pour atteindre un niveau maximal de 5.2 % en 1997. Pour faire face à l'augmentation massive du nombre de chômeurs et au déficit des comptes de l'assurance-chômage, la LACI a été révisée à plusieurs reprises entre 1995 et 2011. Une **première révision** est votée par le Parlement en 1991, mais elle s'avère trop limitée pour faire face à l'augmentation du problème.

La **deuxième révision** (entrée en vigueur en 1996) a profondément réformé la prise en charge des demandeurs d'emploi en instituant des offices régionaux de placement (ORP) au sein desquels des conseillers en personnel sont chargés d'orienter, d'évaluer, de motiver et de contrôler les personnes au chômage tout en fournissant un service de placement gratuit aux employeurs. La même révision a

également développé les mesures actives du marché du travail (MMT) qui visent à améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi sous forme de cours (mesures de formation), de stages (mesures d'emploi) ou d'aides financières aux personnes reprenant un emploi (mesures spéciales). Cette révision a accru le nombre maximal d'indemnités disponibles, portant à deux ans (520 jours ouvrables) la durée maximale de perception des indemnités.

La **troisième révision** (2003) vise la consolidation financière de l'assurance-chômage par le biais de réduction de prestations dont notamment l'augmentation de la durée minimale de cotisation de 6 à 12 mois (déjà effective depuis 1998) et la limitation du nombre maximal d'indemnités à 400 jours⁹. La loi prévoit cependant que les cantons fortement frappés par le chômage peuvent demander au Conseil fédéral une prolongation temporaire du nombre maximal d'indemnités (120 indemnités supplémentaires) (art. 27 al. 5). En conséquence, les chômeurs arrivent plus tardivement en fin de droits lorsque ces prolongations sont accordées.

La **quatrième révision** (2011) fait dépendre le nombre maximal d'indemnités de la durée de cotisation et de l'âge (cf. l'encadré 2 ci-dessus). Elle supprime la possibilité de prolongation du nombre maximal d'indemnités en cas de chômage prononcé et interdit la réouverture de droits sur la base des cotisations versées durant la participation à des mesures cantonales¹⁰. Elle diminue en outre de 80 % à 50 % le financement fédéral des mesures d'intégration en faveur des personnes non assurées (disposition prévue par l'art. 59d LACI, cf. 1.5.3).

Les nouvelles durées minimales de cotisation et le nombre maximal d'indemnités journalières s'appliquent à tous les assurés dès l'entrée en vigueur de la révision. Les bénéficiaires qui, au 31 mars 2011, avaient déjà reçu un nombre d'indemnités supérieur ou égal au nouveau droit sont donc arrivés en fin de droits. Avec cette nouvelle révision, l'arrivée en fin de droits est devenue nettement plus rapide pour un grand nombre d'assurés, notamment les personnes qui n'ont droit qu'à 90 indemnités, telles que celles qui sortent de formation, de maladie ou de détention (cf. l'art. 14 LACI pour la liste de tous les cas de figure).

1.5.3 Suivi par les ORP des chômeurs non indemnisés

L'article 59d LACI, introduit en 2002, s'adresse aux personnes qui n'ont pas suffisamment cotisé pour pouvoir toucher des indemnités de chômage, mais qui sont aptes au placement selon les critères énoncés à l'art. 15 de la même loi. Elle leur donne droit, durant 260 jours au plus pendant un délai-cadre de deux ans, à participer à des mesures de formation ou d'emploi qui leur sont proposées par les ORP, à condition qu'elles les rendent «*aptés à exercer une activité salariée*» (al. 1).

Avant la quatrième révision de la LACI, l'article 59d concernait également les personnes «*dont l'aptitude au placement [pouvait] être rétablie*». La quatrième révision écarte les chômeurs en fin de droits des prestations garanties par cette disposition légale durant les deux années suivant la fin du délai-cadre durant lequel ils sont arrivés en fin de droits. Selon l'argumentaire du Conseil fédéral, il n'incombe plus à l'assurance-chômage de fournir des prestations aux personnes qui ont épuisé leurs droits aux indemnités. «*Si les mesures de réinsertion de l'assurance-chômage n'ont pas porté leurs fruits, les chômeurs en fin de droits doivent recourir à d'autres mesures offertes par d'autres institutions*» (Message du Conseil fédéral relatif à la modification de la LACI, 3 septembre 2008).

⁹ Excepté pour les individus âgés de 55 ans et plus (et pour les allocataires de rentes AI et de l'assurance-accidents) justifiant d'une période de cotisation de 18 mois.

¹⁰ Avant la deuxième révision, il existait des programmes d'occupation, partiellement financés par la Confédération, qui permettaient de recréer des droits à l'assurance-chômage. Cette possibilité prend fin en 1997. De nombreux cantons conservent néanmoins des prestations de ce type. Genève était cependant le seul à prévoir un droit à ces programmes.

Les articles 24 à 28 de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de service (LSE) donnent cependant le droit à toutes les personnes recherchant un emploi de bénéficier gratuitement des prestations du service public de l'emploi, sans forcément avoir accès à des mesures de réinsertion financées par la Confédération.

1.6 Évolution de la politique cantonale de réinsertion professionnelle

En complément du dispositif fédéral, chaque canton prévoit des prestations cantonales plus ou moins étendues qui s'adressent aux personnes n'ayant pas ou plus droit à l'assurance-chômage. Le dispositif cantonal genevois prévoit de longue date des prestations spécifiques destinées aux chômeurs arrivés en fin de droits. Ce sont les mesures de ce dispositif visant la réinsertion professionnelle qui font l'objet de la présente évaluation.

Pour évaluer le dispositif d'insertion professionnelle mis en place à Genève, il est nécessaire de retracer son évolution. Ce retour en arrière permettra de comprendre l'évolution des mesures et des objectifs qui leur sont assignés. Le cadre légal passe ainsi d'un fort accent sur l'indemnisation à une volonté affirmée de favoriser l'intégration professionnelle des chômeurs et des bénéficiaires de l'aide sociale.

1.6.1 Fonds cantonal genevois de chômage (1978) et Revenu minimum cantonal d'aide sociale (1995)

Le Fonds cantonal genevois de chômage est créé en 1978. Il permettait principalement le versement d'une «*allocation sociale en faveur des personnes qui, pour des raisons diverses et fréquemment indépendantes de leur volonté, ne remplissent pas ou plus les conditions de base nécessaires à leur indemnisation par l'assurance-chômage*» (PL 7158). Après la hausse massive du chômage au début des années 1990, le fonds se décapitalise rapidement. Il est dissous lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droits (LRMCAS), le 1^{er} janvier 1995.

Le revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) constitue lors de sa création une innovation importante en matière de politique sociale. Il s'agit d'une prestation non remboursable (contrairement à l'aide sociale à cette époque¹¹) mettant l'accent sur l'objectif de retour en emploi en prévoyant des contre-prestations, ainsi qu'une allocation d'insertion. La mise en œuvre de cette prestation est évaluée au point 2.3.1.

1.6.2 Loi cantonale en matière de chômage (1984)

La loi en matière de chômage (LMC) entre en vigueur en 1984. Elle instaure, à destination des chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales, des «*occupations temporaires*» d'une durée de 6 mois, soit le temps nécessaire à cette époque pour rouvrir des droits à l'assurance-chômage¹². L'exposé des motifs met l'accent sur la nécessité «*d'intervenir en cas de besoin au-delà de l'indemnité fédérale, en offrant au chômeur une occupation temporaire plutôt qu'en prolongeant*

¹¹ L'aide sociale devait être remboursée en cas d'amélioration de la situation financière. Cette obligation a été supprimée en juillet 2004 à Genève. Elle subsiste cependant en cas d'obtention illégale de prestations (sur la base de déclarations frauduleuses).

¹² La loi fixe diverses conditions pour pouvoir bénéficier de ces mesures: être apte au placement, ne pas avoir subi, durant la période d'indemnisation fédérale, de suspension pour refus d'acceptation d'un emploi convenable ou pour manque de recherches personnelles d'emploi. Les personnes âgées de 55 ans et plus peuvent bénéficier de mesures d'une durée de 12 mois.

une inactivité, souvent psychologiquement douloureuse, par une indemnisation cantonale» (CEPP, 1998). L'accent est alors principalement mis sur l'occupation et le versement d'un revenu permettant la réouverture de droits à l'assurance-chômage.

Ces demandeurs d'emploi sont principalement employés dans des services de l'État. La Ville de Genève, des communes ainsi que des associations à but non lucratif offrent également quelques occupations temporaires. À partir de 1989, l'OCE place une partie des chômeurs en fin de droits dans des programmes d'occupation collectifs, similaires aux programmes d'emploi temporaire suivis par les chômeurs touchant des indemnités fédérales.

1.6.2.1 Révision de 1997

Pour s'adapter à une révision de la LACI qui doublait la durée minimale de cotisation permettant l'ouverture d'un nouveau droit au chômage¹³, le parlement genevois prolonge la durée des occupations temporaires de 6 à 12 mois. Elles sont au passage rebaptisées «*emplois temporaires cantonaux*» (ETC). En outre, les ETC sont désormais considérés comme subsidiaires. La priorité va à deux nouveaux dispositifs:

- les allocations de retour en emploi (ARE) traitées au point 2.1.9.;
- les stages de réinsertion (STARE) qui constituent l'équivalent des ETC pour les moins de 25 ans, mais dont les salaires sont financés à 80 % par l'État et à 20 % par l'employeur (art. 28 LMC). Leur durée est fixée «*en fonction du nombre de mois de cotisation nécessaire au jeune chômeur (...) pour prétendre, au terme de la mesure, à de nouvelles indemnités fédérales*» (art. 26 al. 1).

La loi prévoit désormais que les chômeurs se situant à trois ans et demi de l'âge usuel donnant droit à la retraite peuvent obtenir une deuxième mesure (ETC ou ARE), ce qui leur offre, en théorie, une durée maximale de prise en charge de huit ans (deux ans de chômage, un an d'ETC, deux ans de chômage, un an d'ETC, deux ans de chômage).

La nouvelle loi met l'accent sur la réinsertion professionnelle. Dans l'exposé des motifs, le Conseil d'État affirme qu'il «*tient à conserver et, mieux encore, à 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*» (PL 7496). Les autres objectifs sont déclinés par type de mesure et figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3: Objectifs spécifiques des mesures prévues par la LMC selon le PL 7496 (1996)

Mesures	Objectifs spécifiques
ETC	Maintenir les chômeurs en fin de droits dans le monde du travail pendant une année complète, ce qui leur permettra de « <i>bénéficier d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation fédérale, qui devrait les conduire jusqu'à l'âge de la retraite sans qu'il leur soit nécessaire d'avoir recours au RMCAS ou à des prestations d'assistance</i> ».
STARE	Permettre aux jeunes chômeurs « <i>de nouer des contacts valables avec le monde du travail et les entreprises et [leur offrir] une chance supplémentaire de réintégrer durablement le marché de l'emploi</i> ».
ARE	« <i>Encourager les chômeurs à retrouver une place de travail et (...) inciter les employeurs à engager des chômeurs en fin de droits</i> ».

Source: CDC d'après le PL 7496

¹³ Selon l'art. 8 al. 1 let. e LACI, l'assuré avait droit à l'indemnité de chômage s'il avait exercé durant six mois au moins une activité soumise à cotisation. À partir du 1^{er} janvier 1998, l'assuré qui se retrouve au chômage dans l'intervalle de trois ans à l'issue de son délai-cadre d'indemnisation doit toutefois justifier d'une période de cotisation minimale de 12 mois (art. 13 al. 1 LACI).

1.6.2.2 Révision de 2008

Quelques repères historiques

La LMC est profondément remaniée en 2008. Pour mieux comprendre la genèse de cette révision, il convient d'évoquer trois éléments: (1) la révision refusée par le peuple en 2005, (2) les pressions croissantes de la Confédération sur le système des emplois temporaires, ainsi que (3) le dépôt simultané en 2006 de deux projets de révision concurrents.

En 2003, des représentants des milieux économiques déposent un projet de révision de la LMC (PL 8938). La loi votée par le Grand Conseil supprime les ETC et propose à la place des programmes individuels d'encadrement et de formation ainsi que des emplois temporaires de réinsertion incluant 50 % de formation. Combattue par un référendum, la loi est refusée par 56,65 % des votants en mai 2005.

À partir du 1^{er} juillet 2003, le canton sollicite et obtient du Conseil fédéral la possibilité de prolonger, de six mois en six mois, le nombre maximal d'indemnités journalières de chômage de 120 unités, ce qui donne à la plupart des chômeurs un droit maximal de 520 jours au lieu de 400. À partir du 1^{er} juillet 2005¹⁴, le Conseil fédéral limite cette prolongation aux personnes âgées d'au moins 50 ans. La dernière prolongation n'est en outre accordée que pour trois mois entre janvier et fin mars 2007. La Confédération se montre en effet de plus en plus réticente à tolérer un système qui vise explicitement la réouverture de droits à l'assurance-chômage¹⁵.

Le 27 mars 2007, le Conseil fédéral signale son refus d'approuver l'art. 43 de la loi cantonale, au motif qu'il était contraire au droit fédéral. Cet article prévoyait que le chômeur pouvait bénéficier d'un emploi temporaire pour la durée nécessaire à l'ouverture d'un nouveau droit aux indemnités fédérales de chômage. Cette décision va définitivement condamner les emplois temporaires cantonaux dont la suppression est prévue depuis septembre 2006 par deux projets de loi visant à réviser la LMC. Ces deux projets, le PL 9922, présenté par le Conseil d'État et le PL 9924, présenté par le groupe socialiste, sont traités simultanément par la Commission de l'économie du Grand Conseil. Après de longs débats et plusieurs amendements du projet initial, le PL 9922 est adopté par le Grand Conseil le 28 juin 2007 et le PL 9924 retiré par ses auteurs. Un référendum a lieu et la loi est acceptée par 68.5 % des votants le 16 décembre 2007.

Objectifs

La révision, décrite comme «*une véritable révolution copernicienne*» (Longchamp, 2011: 11), met l'accent sur le suivi des chômeurs durant les premiers mois de chômage et cesse de se préoccuper de rouvrir des droits à l'assurance-chômage pour ceux qui arrivent en fin de droits. Le département s'engage à améliorer les résultats cantonaux en matière de chômage, notamment le taux de chômage, le taux d'entrée en chômage de longue durée et la durée moyenne du chômage, des indicateurs par rapport auxquels le canton était particulièrement mal évalué en comparaison nationale¹⁶. Un des objectifs prioritaires est de «*réduire la durée moyenne du chômage à Genève de l'ordre de 25 %, afin de favoriser le retour à l'emploi*» (PL 9922-A: 5). Le rapport de la commission de l'économie met en avant les objectifs suivants:

¹⁴ Cette réduction du cercle des bénéficiaires a lieu juste après le refus par le peuple de la loi 8938 qui supprimait les emplois temporaires (cf. le paragraphe précédent).

¹⁵ En tant que législation d'application de la loi fédérale, le texte genevois devrait correspondre au droit supérieur.

¹⁶ Le canton de Genève détient à ce moment le taux de chômage le plus élevé (6.9 % contre une moyenne suisse de 3.1 %), la proportion de chômeurs de longue durée la plus élevée (38,3 % contre 25,4 % dans le reste de la Suisse) et la durée moyenne de recherche d'emploi la plus longue (393 jours pour une moyenne suisse de 254) (Communiqué de presse du DSE, 3 octobre 2006).

1. *«Placer rapidement et durablement les demandeurs d'emploi, pour éviter qu'ils soient tenus écartés trop longtemps du marché de l'emploi.*
2. *Améliorer l'efficacité de l'OCE.*
3. *Éviter la rupture du lien social en répondant, dans la mesure du possible, de manière active aux situations individuelles particulières» (PL 9922-A: 5-6).*

Mesures

La nouvelle loi modifie la prise en charge des **chômeurs indemnisés** par l'assurance-chômage en fixant notamment des jalons pour le suivi des chômeurs (diagnostic d'insertion à 1 mois, décision relative à l'octroi de mesures d'insertion dans les 3 premiers mois, bilan à 6 mois, programme d'emploi et de formation jusqu'au douzième mois) (art. 6B), ainsi qu'un délai de 48h pour répondre aux employeurs recherchant du personnel (art. 6G).

Concernant les **chômeurs arrivés en fin de droits**, elle renforce les allocations de retour en emploi (cf. 2.1.9), institue un programme d'emploi de solidarité (cf. 2.1.10) ainsi que des programmes cantonaux d'emploi et de formation (cf. 2.1.8.5). Ces deux dernières mesures sont nouvelles. Elles remplacent:

- les emplois temporaires cantonaux, *«car ils avaient un impact négatif sur les chances de réintégrer le marché du travail» (PL 10599);*
- les stages de réinsertion, qui étaient basés sur le même principe que les ETC (recréer des droits à l'assurance-chômage). L'exposé des motifs du PL 9922 précise encore que la catégorie des moins de 25 ans est *«peu nombreuse»* et ajoute que *«ces personnes pourront être mises avantageusement au bénéfice des programmes d'emploi et de formation»*, voire d'une ARE, pour laquelle l'obligation d'avoir au moins 25 ans est supprimée.

1.6.2.3 Révision de 2012

Le PL 10677, déposé en mai 2011, propose une nouvelle révision de la LMC faisant suite au rapport d'évaluation présenté par le Conseil d'État (RD 873). La loi, adoptée une année plus tard, entre en vigueur en août 2012. Les modifications sont nettement moins importantes que celles opérées en 2007. Elles visent à *«accélérer la mise en place de mesures de réinsertion ayant démontré leur efficacité»* (Communiqué de presse du DSE, 2 mai 2011). Concrètement, le jalon de parcours concernant l'attribution de mesures d'insertion aux chômeurs indemnisés est avancé du douzième au neuvième mois.

Les programmes emplois formation (PEF) destinés aux chômeurs indemnisés sont remplacés par des stages de requalification (STARE). Le champ de ces mesures est élargi afin de prendre en compte des programmes de reclassement, testés lors d'un projet pilote. En outre, des dérogations ont d'ores et déjà été accordées par le Conseil d'État pour donner à l'OCE la possibilité d'organiser des stages *«en adéquation avec le besoin des chômeurs et donc nécessairement en collaboration avec le secteur privé»* (PL 10821-A) dans des secteurs tels que l'hôtellerie-restauration, la vente et le nettoyage. Le stage est consacré, au moins pour moitié, à une activité professionnelle. Il doit comprendre *«une dimension formatrice»* (art. 6E, al. 2).

Concernant les chômeurs en fin de droits, les programmes cantonaux emploi-formation (PCEF) financés par le canton sont remplacés par des stages cantonaux de requalification (STAREC). Ces mesures sont similaires à leurs pendants fédéraux. Seule la source de financement diffère. La mise en œuvre des STAREC est abordée au point 2.1.11.

1.6.3 De la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI, 2007) à la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI, 2012)

Au début de la législature 2005-2009, l'office cantonal de l'emploi, la direction générale de l'action sociale et l'Hospice général sont regroupés pour la première fois sous la responsabilité du même département. Selon le conseiller d'État en charge de ce nouveau département de la solidarité et de l'emploi, «*ce regroupement est basé sur la conviction que la meilleure des politiques sociales, c'est celle qui intègre [et que] la meilleure des politiques d'intégration, c'est l'emploi*» (Longchamp, 2011: 2). Il s'agit ainsi de faire converger les politiques d'insertion menées dans le cadre du chômage et de l'aide sociale afin de combattre plus efficacement le chômage de longue durée. Il s'agit d'avoir «*une politique qui soit coordonnée et qui soit simultanément une politique de solidarité et d'emploi*» (Mémorial du Grand Conseil, 28.06.2007). Cette volonté va donner lieu à d'importantes révisions législatives.

La révision de la loi sur l'aide sociale, déposée avant la création du DSE, constitue le premier élément de la réforme des politiques d'insertion professionnelle. L'art. 19 de la LASI, ajouté durant les débats en commission, prévoyait des mesures d'intégration sociale et d'insertion professionnelle, mais ne prévoyait pas de moyens autres que les mesures «*d'emploi, de formation et de soutien à la réinsertion*» (al. 2) «*mises en place par l'État dans le cadre des dispositifs prévus par la loi en matière de chômage*» (al. 1). Outre ces éléments, la **LASI** met l'accent sur la collaboration interinstitutionnelle (art. 4). Pour y parvenir, elle autorise l'Hospice général, autorité d'exécution de cette loi, à conclure des conventions de collaboration avec les autres services publics concernés par la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale, ainsi que des contrats de prestations avec des organismes privés.

Déposé en novembre 2009 par le Conseil d'État, le projet de loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (**LIASI**) est adopté en février 2011 par le Grand Conseil. La loi, qui marque la suppression du RMCAS, dont les conditions d'accès et le niveau des prestations étaient plus favorables que ceux de l'aide sociale, fait l'objet d'un référendum. Elle est acceptée par 54,8 % des votants en novembre 2011 et entre en vigueur en février 2012.

L'objectif de cette réforme consiste à «*renforcer le dispositif de réinsertion professionnelle pour les chômeurs en fin de droits et les bénéficiaires de l'aide sociale*», qui constituent les «*personnes les plus éloignées du marché de l'emploi*» (Longchamp, 2011: 17). Ce faisant, elle vise à élargir le cercle des bénéficiaires de mesures d'aide à la réinsertion professionnelle, en la rendant «*accessible à tous les Genevois qui veulent et qui peuvent travailler, qu'ils soient au bénéfice de l'assurance-chômage ou non*» (RD 873). La ligne directrice consiste à «*donner des réponses qui correspondent aux besoins réels de la personne, quel que soit son statut dans le contexte de la loi fédérale sur l'assurance-chômage*» (Longchamp, 2001: 17). Pour ce faire, la loi introduit de nouvelles dispositions concernant l'insertion (articles 42A à 42 F) «*afin que l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale puissent véritablement avoir accès à un continuum de mesures menant vers l'emploi*» (PL 10599).

Le suivi des bénéficiaires de l'aide sociale en mesure de poursuivre des objectifs d'insertion professionnelle n'est plus à la charge de l'OCE, mais revient à l'Hospice général. Les objectifs d'insertion professionnelle sont définis comme «*la recherche ou la reprise d'un emploi par le biais de mesures telles que bilan de compétences et orientation professionnelle, formation professionnelle qualifiante et certifiante, stage et placement*» (art. 15 LIASI). Les mesures d'insertion professionnelle «*sont mises en place et coordonnées par un service de l'Hospice général, composé de spécialistes formés dans les domaines de l'aide sociale, de l'orientation et de la formation professionnelle et continue, ainsi que du placement*» (art. 42C al. 7 LIASI). L'organisation et le fonctionnement de ce service sont décrits au point 2.3.6.

Pour déterminer quelles personnes seront suivies par ce nouveau service, la loi prévoit un stage d'évaluation à l'emploi dont l'organisation et le fonctionnement sont décrits au point 2.3.5. Ce stage «*précède l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle*» (art. 42B al.1 LIASI). La loi prévoit une participation systématique au stage de toute personne signant un CASI visant l'insertion professionnelle (art. 42B al.5 let. b LIASI). La loi ne prévoit pas d'orientation spécifique à l'issue du stage. Le règlement d'application le précise: à l'issue du stage, les bénéficiaires sont orientés soit vers le service spécialisé de l'Hospice soit vers un centre d'action sociale¹⁷ (art. 23A al.3 RIASI).

La LIASI contient, en outre, des dispositions modifiant l'article 33 de la LMC afin que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent accéder directement, indépendamment d'une arrivée en fin de droits, aux ARE et aux EdS, deux prestations sous la responsabilité de l'Office cantonal de l'emploi (art. 42A al. 2). Elle prévoit également une allocation destinée à soutenir la création d'une activité indépendante (art. 42C al. 8).

1.7 Législation cantonale actuelle

1.7.1 Introduction

Les prestations cantonales s'adressant aux personnes n'ayant pas ou plus droit à l'assurance-chômage sont principalement régies par la **loi cantonale en matière de chômage** (LMC) qui:

- a) *«règle l'application dans le canton de Genève de la législation fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (ci-après: la loi fédérale);*
- b) *vise à favoriser le placement rapide et durable des chômeurs dans le marché de l'emploi;*
- c) *vise à renforcer les compétences des chômeurs par l'octroi de mesures d'emploi, de formation et de soutien à la réinsertion;*
- d) *institue pour les chômeurs des prestations cantonales complémentaires à celles prévues par l'assurance-chômage fédérale;*
- e) *institue pour des chômeurs sans perspective de réinsertion rapide des possibilités de maintien en activité professionnelle afin de prévenir leur marginalisation».* (art. 1)

Dans le budget par politique publique, la réinsertion des demandeurs d'emploi correspond au programme B01 placé sous la responsabilité de l'Office cantonal de l'emploi (OCE). Les objectifs de ce programme reprennent les lettres b) c) et d) de l'art. 1 de la LMC.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1er février 2012, de la **loi sur l'insertion et l'aide sociale** (LIASI), l'accent a été mis sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale (prestation C03.02 placée sous la responsabilité de l'Hospice général). La LIASI a pour but de *«prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel»* (art. 1 al. 1). *«À ces titres, elle vise à soutenir les efforts des bénéficiaires de la loi à se réinsérer sur le marché du travail et dans la vie sociale en général»* (art. 1. al. 2). Le nouveau chapitre sur l'insertion professionnelle (chapitre III LIASI) propose des actions visant à *«renforcer les chances de réinsertion des chômeurs de très longue durée au bénéfice de l'aide sociale»* (synthèse des priorités de la politique publique B, rapport sur les comptes 2012 de l'État de Genève, Tome 2, p.52).

¹⁷ Cette nouvelle répartition permet selon ses promoteurs d'épargner aux personnes orientées vers les centres d'action sociale des *«recherches d'emploi fastidieuses et parfois humiliantes»* (Longchamp, 2011: 18).

1.7.2 Mesures prévues par la LMC

La LMC fixe quelques éléments concernant la mise en œuvre du dispositif fédéral, notamment des jalons pour le suivi des chômeurs (art. 6B), un délai de 48h pour répondre aux employeurs recherchant du personnel (art. 6G) et des prestations en cas d'incapacité passagère de travail pour maladie ou accident (chapitre II). Cependant, elle concerne avant tout la prise en charge des chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Depuis août 2012, trois mesures sont prévues, mais en bénéficier ne constitue pas un droit.

- Les **allocations de retour en emploi** (ARE), décrites au *chapitre IV* de la LMC, sont des subsides à l'embauche. Le salaire est payé par l'employeur avec contribution de l'État (moyenne à 50 % du salaire brut) durant 12 mois maximum (24 mois pour les 50 ans et plus).
- Les **stages de requalification cantonaux** (STAREC), décrits au *chapitre V* de la LMC, sont des stages «à valeur formative effectués au sein d'une association ou d'un organisme d'État»¹⁸. D'une durée de 6 mois maximum (12 mois pour les 50 ans et plus), ils sont uniquement attribués en prolongation d'un stage entamé pendant que la personne était sous le régime fédéral et à condition que cette prolongation augmente significativement les chances de retour en emploi. Les participants à ces stages sont indemnisés par l'État.
- Les **emplois de solidarité** (EdS) sur le marché complémentaire de l'emploi, définis au *chapitre VA* de la LMC, sont destinés aux personnes dont les chances d'insertion sur le marché primaire sont réduites en raison de leur âge, de leur manque de formation, d'un parcours professionnel peu qualifiant ou d'une situation personnelle ou familiale difficile. Les bénéficiaires sont engagés en contrat à durée indéterminée selon un barème salarial fixé par l'État qui participe au financement des postes de travail. L'État prend en charge une partie des salaires, le reste doit être financé par les revenus des activités mises en œuvre. La part d'autofinancement varie selon les partenaires.

1.7.3 Mesures prévues par la LIASI

La LIASI distingue trois types de prestations d'aide sociale individuelle: l'accompagnement social, les prestations financières et l'insertion professionnelle (art. 2). Concernant l'insertion professionnelle, elle prévoit:

- des stages d'évaluation à l'emploi (art. 42B) ayant pour but de «déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi et d'établir un plan de réinsertion» (al. 1). Une décision quant au suivi du stage doit être prise dans les quatre semaines suivant l'obtention d'un nouveau droit à l'aide sociale (al. 4). Le stage doit également être suivi avant toute attribution de mesures d'insertion professionnelle (al. 1). Pour les chômeurs en fin de droits accédant à l'aide sociale, «le stage d'évaluation à l'emploi est prescrit dès l'ouverture du droit aux prestations d'aide financière» (al.3).
À l'issue du stage, l'Hospice général peut, sur la base des observations et recommandations émises par les prestataires des stages, soit:
 - a) transférer la personne à un centre d'action sociale pour l'établissement d'un contrat d'aide sociale individuel ne visant pas la réinsertion professionnelle;
 - b) mettre en place avec le bénéficiaire un contrat d'aide sociale individuel visant la réinsertion professionnelle (art. 23a al. 3 RIASI).
- des mesures d'insertion professionnelle (art. 42C), octroyées «en conformité avec le plan de réinsertion déterminé à l'issue du stage» (al. 1). La LIASI prévoit 5 catégories de mesures

¹⁸ <http://www.ge.ch/emploi-recherche/faq.asp?id=A00011>

d'insertion: bilan de compétence et orientation professionnelle; formation professionnelle qualifiante et certifiante (en particulier pour les moins de 30 ans); validation des acquis et de l'expérience; stage en entreprise, en milieu protégé ou associatif; placement sur le marché ordinaire du travail (al. 3). Ces mesures comprennent celles issues du catalogue de mesures proposées aux chômeurs suivis par les ORP;

- l'accès aux ARE et aux EdS (art. 42A al. 2);

En plus des prestations prévues par la LIASI, l'Hospice général prévoit des activités de réinsertion (AdR) qui concernent plus de 1000 personnes par année. Ces prestations sont accessibles aux bénéficiaires suivis par les centres d'action sociale (CAS).

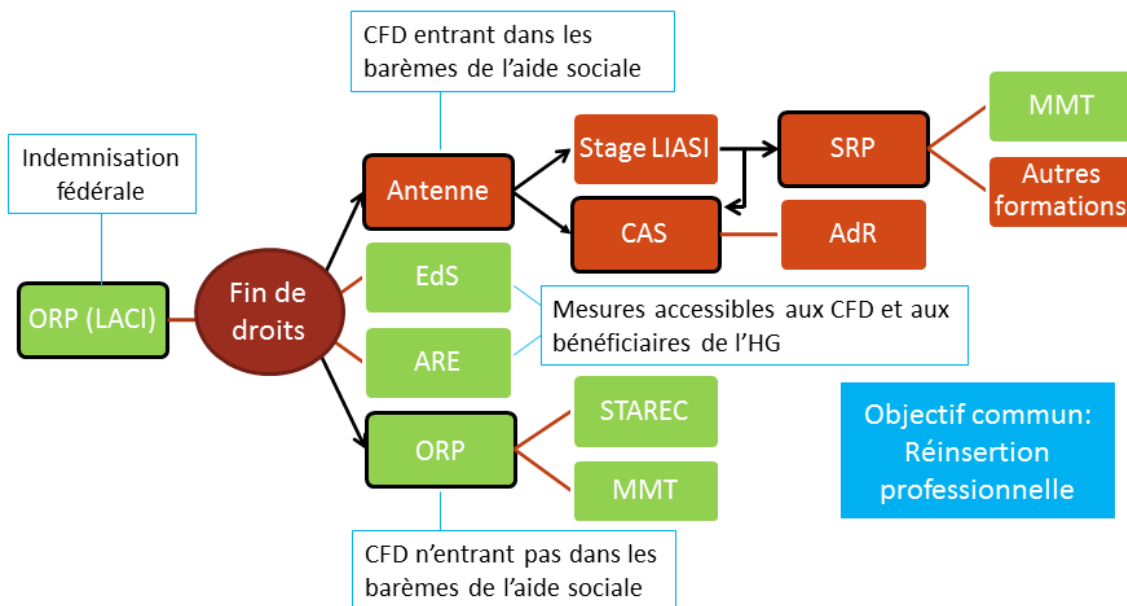
1.7.4 Le dispositif actuel en résumé

Durant la période d'indemnisation fédérale par l'assurance chômage, les chômeurs sont suivis par l'office régional de placement (ORP) de l'Office cantonal de l'emploi (OCE). Ceux qui ne trouvent pas d'emploi avant la fin de leurs indemnités de chômage arrivent en fin de droits. La Figure 2 résume les possibilités qui leur sont ouvertes à partir de ce moment:

- Les chômeurs en fin de droits entrant dans les barèmes de l'aide sociale sont accueillis à l'Antenne OCE de l'Hospice général qui établit leurs droits à l'aide sociale et se charge de l'orientation vers le stage des personnes admises à l'aide sociale. Ils sont orientés soit vers les centres d'action sociale (CAS) soit vers le service de réinsertion professionnelle (SRP). Depuis les CAS ils peuvent avoir accès à des activités de réinsertion (AdR). Depuis le SRP, ils peuvent suivre les mêmes prestations que les chômeurs suivis par les ORP (MMT), mais sous un financement cantonal. Ils ont également accès à d'autres formations ne faisant pas partie de catalogue MMT.
- Ceux qui n'ont pas accès à l'Hospice général peuvent rester inscrits à l'ORP où certaines prestations fédérales (MMT) leur sont encore accessibles jusqu'à la fin de leur délai-cadre d'indemnisation.
- En complément, les personnes arrivées en fin de droits peuvent bénéficier d'une allocation de retour en emploi (ARE) ou d'un emploi de solidarité (EdS)

L'ensemble de ces interventions visent la réinsertion professionnelle. Les personnes arrivées en fin de droits ont accès selon la situation financière de leur groupe familial à l'un ou l'autre de ces parcours.

Figure 2: Acteurs et mesures accessibles aux chômeurs en fin de droits



rouge = sous la responsabilité de l'HG; vert = sous la responsabilité de l'OCE;
encadré noir = instance de suivi et d'orientation

Source: CDC

5

1.8 Synthèse

Les études existantes concernant les chômeurs de longue durée amènent les éléments suivants:

- L'arrivée en fin de droits concerne en moyenne un chômeur sur quatre.
- L'arrivée en fin de droits a des conséquences négatives (rester sans emploi, ou gagner moins qu'auparavant lors du retour en emploi, ou encore faire appel à l'aide sociale, etc.) pour une partie importante des personnes concernées.
- Dans la plupart des cantons suisses, les institutions chargées de l'aide sociale ont développé des mesures de réinsertion professionnelle. Ce développement fait écho à l'accroissement du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale avec l'arrivée d'une part important de personnes en mesure de travailler.
- La mise en œuvre de mesures de réinsertion destinées aux chômeurs de (très longue) durée nécessite un encadrement spécifique.
- Les personnes arrivées en fin de droits peuvent bénéficier de l'aide sociale si leur groupe familial¹⁹ se situe en-dessous des limites de revenu et de fortune fixées dans les lois. Selon les études l'accès à l'aide sociale concerne, dans la durée, un chômeur en fin de droits sur trois.

Le canton de Genève a prévu de longue date des interventions en faveur des chômeurs en fin de droits. Ce dispositif a été profondément remanié entre 2008 et 2012. Durant cette période le nombre annuel de personnes arrivant en fin de droits dans le canton varie entre 2760 et 5580. Les réformes principales sont les suivantes:

¹⁹ Le groupe familial est composé du demandeur d'aide financière, de son conjoint non séparé de corps ni de fait ou de son concubin/ partenaire et de ses enfants à charge.

- Il existait dès 1978 un fonds cantonal en matière de chômage. Ce fonds est dissous lors de la création du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) en 1995. Ces deux dispositifs visent à éviter le passage à l'aide sociale (à l'époque l'assistance publique). Le RMCAS est un des premiers dispositifs sous conditions de ressources à viser la réinsertion professionnelle.
- La loi cantonale en matière de chômage de 1984 (LMC) concerne tous les chômeurs arrivés en fin de droits, sans conditions de ressources. Elle donne à la plupart d'entre eux accès à des «occupations temporaires» durant le temps nécessaire pour reconstituer des droits à l'assurance-chômage (en général 6 mois).
- La révision de la LMC de 1997 crée des «emplois temporaires cantonaux» (ETC) dont la durée est adaptée à la durée minimale de cotisation nécessaire pour bénéficier à nouveau des prestations de l'assurance-chômage (en général 12 mois). Elle considère toutefois les ETC comme subsidiaires aux allocations de retour en emploi (ARE), des subsides à l'embauche, et les stages de réinsertion destinés aux moins de 25 ans.
- Les emplois temporaires continuent cependant à être employés massivement, si bien que la Confédération fait pression sur le canton pour leur abolition.
- La révision de la LMC de 2008 supprime les emplois temporaires cantonaux et crée des emplois de solidarité de durée indéterminée, ainsi que des programmes cantonaux d'emploi et de formation (PCEF) dont l'attribution devient discrétionnaire. Les PCEF sont remplacés par des stages de requalification cantonaux (STAREC) en 2012.
- La législation sur l'aide sociale est, elle aussi, fortement modifiée avec l'introduction de l'objectif de réinsertion professionnelle dans la loi sur l'aide sociale individualisée (LASI) en 2007, puis le remplacement de la LASI par la LIASI (loi sur l'insertion et l'aide sociale individualisée). La LIASI prévoit des mesures de réinsertion professionnelle que la LASI ne faisait qu'esquisser.

Ces réformes ont contribué à la réorientation de l'ensemble du dispositif vers l'objectif de retour en emploi. C'est donc principalement à cette aune que l'évolution du dispositif sera évaluée dans ce rapport. Pour qualifier cette efficacité, la Cour prendra notamment appui sur les enseignements tirés de la littérature scientifique spécialisée qui ont été présentés dans la section 1.4.

2. MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF CANTONAL

Ce chapitre est consacré à la mise en œuvre des mesures faisant ou ayant fait partie du dispositif cantonal de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits durant la période sur laquelle porte l'évaluation. Il est construit de manière à présenter successivement les mesures sous la responsabilité de l'OCE, les mesures pilotes communes à l'OCE et à l'Hospice général, puis les mesures sous la responsabilité de l'Hospice général. Il se conclut par un bilan de l'évolution de la politique publique. Les constats relatifs à ces trois ensembles de mesures sont présentés à la suite de chaque section (points 2.2. 2.4 et 2.6).

La présentation de l'organisation passée de la prise en charge des chômeurs en fin de droits constituera un point de référence pour l'évaluation du dispositif actuel. Il est en effet nécessaire de comprendre pour quelles raisons certains services et certaines prestations ont été supprimés et d'évaluer dans quelle mesure la nouvelle organisation a permis de dépasser les difficultés observées auparavant.

L'analyse de la mise en œuvre de mesures spécifiquement destinées aux chômeurs en fin de droits permettra de saisir les particularités de ce public, ainsi que les facteurs de réussite ou d'échec de ces interventions.

2.1 Acteurs et mesures sous la responsabilité de l'Office cantonal de l'emploi

Cette section aborde la mise en œuvre des interventions destinées aux chômeurs en fin de droits dans le cadre légal de la LMC. Elle commence par expliciter la logique des réformes de ce dispositif (2.1.1). Elle présente ensuite les principaux services de l'OCE qui interviennent séquentiellement ou conjointement dans la prise en charge des chômeurs en fin de droits (2.1.2 à 2.1.7). Cette présentation permet de comprendre l'incidence des modifications légales et organisationnelles sur le parcours institutionnel des personnes ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage.

Les sous-sections 2.1.8 à 2.1.11 traitent de la mise en œuvre des mesures prévues par la LMC et présentent, lorsque celles-ci existent, des données permettant une première évaluation de l'efficacité de ces mesures. Ces données seront complétées dans le chapitre 4 par une évaluation de l'impact du dispositif sur les trajectoires des individus arrivés en fin de droits entre 2007 et 2012 ayant ou non pris part à l'une ou l'autre de ces mesures.

2.1.1 Principales modifications du dispositif entre 2008 et 2013

L'OCE constitue l'autorité d'application de la loi cantonale en matière de chômage. À la suite de la révision de 2008, l'organisation de cet office a été revue. Le service des mesures cantonales qui était chargé des emplois temporaires a été progressivement fermé entre 2010 et 2011. Un service employeurs a été créé en octobre 2010 et l'ORP a été réorganisé et scindé en quatre agences généralistes, à l'instar des autres ORP de Suisse (avril 2012). En août 2012, tous les services ont été regroupés sur un seul site à Montbrillant.

De l'avis du département, le dispositif actuel a été adapté de façon à limiter les arrivées en fin de droits grâce à une action plus intensive en amont, c'est-à-dire durant la phase de chômage indemnisé. Ces innovations sont les suivantes:

- la mise en place de jalons de prise en charge des chômeurs (diagnostic d'insertion à 1 mois, décision relative à l'octroi de mesures d'insertion dans les 3 premiers mois, bilan à 6 mois, programme d'emploi et de formation jusqu'au neuvième mois) (art. 6B LMC);
- le développement de stages de requalification en partenariat avec des acteurs économiques privés (grande distribution, nettoyage) (art. 6E LMC)²⁰;
- un recours croissant aux mesures de reclassement, offrant un suivi individualisé des démarches de recherche d'emploi;
- l'ouverture en décembre 2010 d'un service employeurs visant à accroître le placement des chômeurs, à «renforcer la coordination et la personnalisation des relations avec les employeurs et [à] faire de l'OCE un véritable acteur du recrutement» (Communiqué de presse du département de la solidarité et de l'emploi, 5 avril 2011).

Ce renforcement des moyens mis en œuvre pour le suivi des chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage s'accompagne d'une réduction du dispositif destiné aux chômeurs en fin de droits étant donné que le budget alloué à l'OCE n'a pas augmenté durant la période. Cette réorientation des moyens découle des révisions de la LMC de 2008 et 2012 qui limitent les prestations à destination de cette catégorie de chômeurs. Elle est également liée aux conclusions d'un audit mandaté par l'administration fédérale et publié à l'été 2010 selon lequel «les demandeurs d'emploi à problème [accaparaient] beaucoup de ressources» (Held, 2010).

2.1.2 Service des mesures cantonales (SMC, 2002-2010)

Missions

Créé en 2002 pour améliorer la cohérence des prestations prévues par la LMC, le service des mesures cantonales (SMC) était chargé du suivi de tous les demandeurs sans droits à l'assurance-chômage:

- bénéficiaires du RMCAS devant s'inscrire à l'OCE pour attester qu'ils étaient en recherche d'emploi (bénéficiaires du RMCAS);
- bénéficiaires de l'aide sociale s'inscrivant pour bénéficier de mesures de formation ou de réinsertion qui n'étaient pas accessibles depuis l'Hospice général;
- autres demandeurs d'emploi pouvant bénéficier de mesures au titre de l'art. 59d LACI (cf. 1.5.3).

Le SMC recevait également toutes les personnes qui, à l'issue de leur indemnisation par l'assurance-chômage s'inscrivaient pour bénéficier de mesures cantonales et étudiait leurs droits. A l'issue de cet examen, deux possibilités étaient ouvertes:

- Si la personne pouvait bénéficier d'une allocation de retour en emploi (ARE), le SMC étudiait les propositions de contrats en ARE présentées par les chômeurs en fin de droits et les demandes d'entreprises souhaitant embaucher des candidats au bénéfice d'ARE.
- En l'absence d'ARE, le SMC orientait les chômeurs en fin de droits vers les postes d'emploi temporaire (ETC puis PCEF) disponibles dans les services de l'État, les établissements publics autonomes et dans le secteur associatif et se chargeait d'établir les contrats, et de verser les salaires.

²⁰ Ces mesures sont organisées en partenariat avec l'économie privée. Elles s'adressent en principe à des chômeurs non qualifiés, mais dont les dossiers sont soigneusement sélectionnés. Elles présentent de nombreux avantages (coût moindre, expérience plus valorisée, main d'œuvre), mais ne concernent que très peu de personnes (une dizaine de personnes par programme). Certaines mesures permettent d'obtenir un titre de formation reconnu de niveau AFP (attestation de formation professionnelle).

Pour faciliter la réinsertion de ces publics, le SMC disposait d'une ligne budgétaire intitulée «frais de formation cantonaux», distincte des budgets concernant les ETC et les ARE.

À partir de 2005, le SMC est également sollicité pour les postes d'auxiliaires à l'État (remplacements de personnes en congé).

Organisation

Le SMC était composé de groupes distincts, avec des spécialistes pour les relations avec les services utilisateurs d'ETC, d'autres pour les allocations de retour en emploi, ainsi qu'un groupe chargé des dossiers des demandeurs d'emploi sans droit au chômage, notamment les bénéficiaires du RMCAS. Alors que les conseillers ORP étaient spécialisés par secteur professionnel, les conseillers du SMC l'étaient par prestations (ETC, ARE, autres).

Le nombre des dossiers à la charge du SMC s'est rapidement avéré important (plus de 1200 dossiers transférés des agences ORP à son ouverture). Il s'accroissait en outre chaque mois des personnes arrivées en fin de droits, un nombre qui a fortement augmenté lorsque la conjoncture s'est dégradée à partir de 2007. En conséquence, les forces de travail ont rapidement été insuffisantes pour assurer un accompagnement régulier de toutes les personnes inscrites.

Toutes les personnes inscrites au SMC devaient rendre chaque mois la preuve de leurs recherches d'emploi, mais il était impossible, faute de ressources, de les rencontrer régulièrement. Les personnes placées en ETC (puis en PCEF dès 2008) étaient vues au début et à la fin de la mesure. En cas de problème, des rencontres supplémentaires étaient possibles. Celles qui bénéficiaient d'une ARE n'étaient pas suivies étant donné qu'elles n'étaient plus inscrites à l'OCE à partir du moment où elles étaient en emploi. Les conseillers responsables des ARE effectuaient néanmoins quelques contrôles *in situ* et se déplaçaient pour promouvoir cette prestation auprès des milieux professionnels.

À partir de 2005, plus de 5000 personnes sont inscrites auprès du SMC. Pour faire face à cet accroissement préoccupant, le service prend diverses mesures visant la réinsertion des personnes jugées proches de l'emploi et l'annulation²¹ des dossiers des personnes évaluées comme trop éloignées de l'emploi. L'activité d'annulation, qui se poursuit jusqu'à l'entrée en vigueur de la LIASI en février 2012, concerne en premier lieu les personnes qui ne rendent pas leurs preuves mensuelles de recherches d'emploi. En second lieu, plusieurs expériences pilotes impliquant des prestataires externes sont conduites. Un bilan de ces expériences est esquissé au point 2.3.

La fermeture du SMC s'opère graduellement entre mars 2010 et octobre 2011. Cette restructuration «répond au souci de garantir un suivi continu du parcours du chômeur pour que les prestations les plus adaptées, fédérales ou cantonales, soient engagées au plus tôt» (Communiqué de presse du DSE, 10 octobre 2011). De plus, l'existence d'un service «distinct du reste de l'ORP créait par ailleurs une coupure peu judicieuse dans le suivi du chômeur et ne permettait pas à chaque conseiller de disposer de l'ensemble des prestations fédérales et cantonales» (id.). Les collaborateurs du SMC (4 conseillers en personnel pour le groupe responsable des demandeurs d'emploi sans droits à l'assurance-chômage, environ 15 pour les ETC/PCEF, 7 pour les ARE et une dizaine de collaborateurs administratifs), majoritairement financés par l'enveloppe budgétaire fédérale²², sont réaffectés dans les autres services de l'OCE, en priorité à l'ORP, mais aussi au service employeurs.

²¹ La Cour emploie ici la terminologie administrative en usage. L'annulation d'un dossier correspond à sa fermeture.

²² Le budget cantonal finançait environ 4 ETP.

2.1.3 Office régional de placement (ORP)

Organisation du suivi des chômeurs en fin de droits

Le suivi des personnes arrivant en fin de droits a connu plusieurs évolutions entre 2010 et 2012.

Avant l'été 2010, les chômeurs étaient avertis par courrier 3 mois avant leur arrivée en fin de droits de la possibilité de s'inscrire pour bénéficier de mesures cantonales et participaient facultativement à une séance d'information animée par un prestataire externe. À l'issue de cette séance, ils avaient la possibilité de s'annoncer pour une éventuelle mesure cantonale. Le SMC étudiait les droits des personnes selon les dispositions de la LMC. À la suite de cette vérification environ 20 % des demandes étaient écartées. La plupart des personnes admises étaient placées en ETC.

À partir de la suppression du SMC en tant que service distinct (mars 2010), les collaborateurs qui s'occupaient des demandeurs sans droits ont été rattachés à l'ORP dans un groupe distinct, le groupe DALE (distance à l'emploi). Ce groupe a été responsable de la mise en œuvre des mesures pilotes présentées aux points 2.3.4 et 2.3.5. Cette modification d'organigramme n'a pas eu d'impact sur le suivi des personnes arrivant en fin de droits. Leurs dossiers continuaient à être transférés à de nouveaux collaborateurs dans des locaux distincts des agences ORP. Les séances collectives d'information marquant l'arrivée en fin de droits ont continué à être assurées par un prestataire externe.

À partir de l'entrée en vigueur de la LIASI, les conseillers en personnel n'orientent plus ces personnes vers le groupe DALE et conservent les dossiers de ces personnes dans leur portefeuille. Les séances collectives d'information continuent à être assurées par le prestataire externe jusqu'en mars 2013. L'animation de la séance est alors remplacée par un film²³. Les séances collectives sont supprimées à la mi-novembre et les conseillers peuvent le présenter eux-mêmes aux personnes concernées lors d'un entretien qui a lieu 30 jours avant leur arrivée en fin de droits.

Ni l'OCE ni l'Hospice général ne diffusent d'information concernant les prestations de l'Hospice général spécifiquement destinées aux personnes arrivant en fin de droits. Ce n'est qu'une fois inscrits à l'Hospice général que ces derniers doivent participer à une séance d'information collective destinée à l'ensemble des nouveaux demandeurs d'aide sociale. Les séances de ce type comprennent des informations sur le processus LIASI, dont les stages d'évaluation et le SRP. Elles existent depuis 2013 et sont organisées à raison de quatre séances par semaine. Chaque séance peut accueillir 25 personnes. La moyenne mensuelle est de 260 participants.

Pour les conseillers ORP, la procédure actuelle (état au 1^{er} janvier 2015) prévoit deux entretiens:

- Le premier a lieu 30 jours avant la dernière indemnité de chômage. Il permet de rappeler aux demandeurs d'emploi l'imminence de la fin de leurs prestations et la possibilité de déposer une demande d'éligibilité aux prestations cantonales. Cette demande doit être déposée dans les 30 jours après la dernière indemnité de chômage (délai prévu par l'art. 33 al. 1 LMC).
- Le second a lieu 30 jours après le versement de la dernière indemnité. C'est à ce moment que le conseiller demande à la personne si elle souhaite poursuivre le suivi par l'ORP. Si c'est le cas, elle signe alors un document présentant les conditions-cadres de ce suivi, notamment la poursuite des recherches d'emploi, l'annonce de tout changement de situation et le respect des instructions de l'ORP (notamment se présenter aux entretiens). Si la personne ne respecte pas ces conditions, son dossier est annulé.

²³ <http://www.ge.ch/emploi-recherche/seance-fin-de-droit.asp> Le film, qui n'existe qu'en français, peut être (re)visionné par les demandeurs d'emploi en tout temps.

Le suivi des chômeurs en fin de droits qui signent les conditions cadres est de même nature que celui de tous les chômeurs qui n'ont pas de droits à l'assurance-chômage, mais qui bénéficient tout de même d'un suivi. Ce suivi est assuré par l'ORP à raison d'un entretien tous les trois mois jusqu'à la fin du délai-cadre. Cette fréquence réduite est motivée par des raisons budgétaires (postes insuffisants pour permettre un suivi régulier de tous les demandeurs d'emploi, cf. 3.1.2).

Durant ce suivi, les conseillers sont tenus de demander lors de chaque entretien si le demandeur d'emploi souhaite poursuivre le suivi. À la fin du délai-cadre, le dossier est automatiquement annulé. Les annulations de dossiers ne font pas l'objet d'une décision écrite, mais les modalités de clôture figurent sur les conditions cadres dont les demandeurs d'emploi ont une copie. Elles sont également présentées oralement par le conseiller ORP lors de la signature des mêmes conditions cadres.

Les personnes qui souhaiteraient continuer à être suivies par un conseiller en personnel au-delà de l'extinction de leur délai-cadre, (conformément au droit que leur donnent les articles 24-28 de la loi fédérale sur le service de l'emploi [LSE]), doivent se réinscrire. Elles n'auront toutefois pas accès à d'autres prestations (formations, stages, etc.) étant donné que la réglementation fédérale actuelle ne permet d'ouvrir un nouveau délai-cadre avec droit à des mesures (selon l'art. 59d LACI) que deux ans après la fin d'un délai-cadre précédent. L'art. 59d ne peut donc pas s'appliquer directement aux chômeurs en fin de droits.

Cette modification du rôle des conseillers en personnel a précédé de quelques mois la réorganisation des ORP. Depuis avril 2012, les quatre agences ORP de l'OCE accueillent des demandeurs d'emploi de tous les secteurs professionnels. Les agences sont devenues généralistes, par opposition au système précédent avec ses six ORP couvrant des secteurs distincts, comme l'hôtellerie-restauration, le bâtiment, etc. Cette réorganisation qui supprime une particularité genevoise fait des conseillers ORP des généralistes de la recherche d'emploi, plutôt que des spécialistes de marchés précis. Elle n'a pas été accueillie avec le même enthousiasme par tous les conseillers, certains estimant que leur rôle de conseil se trouvait vidé de son sens avec cette réforme.

Accès à des mesures de réinsertion

Les conseillers ORP interviennent dans l'attribution de plusieurs types de mesures aux personnes arrivant en fin de droits. Concernant les mesures prévues par la LMC, leurs tâches sont les suivantes:

- Ils doivent rappeler aux personnes concernées la nécessité de s'inscrire au plus tard un mois après l'arrivée en fin de droits pour pouvoir, le cas échéant, demander à bénéficier d'une allocation de retour en emploi (art. 33 al. 1 LMC) ou d'un emploi de solidarité.
- Ils sont chargés de présélectionner les personnes répondant aux critères d'accès aux emplois de solidarité (cf. annexe 11.1) et d'adresser leur candidature au service compétent.
- Ils sont responsables de l'attribution des STAREC, en prolongation d'une mesure entreprise avant l'arrivée en fin de droits, à condition que cette prolongation permette une amélioration significative des chances de réinsertion de la personne. Chaque cas est préavisé par la direction de l'ORP.

Ils peuvent aussi attribuer certaines mesures prévues par la loi fédérale (LACI) jusqu'à la fin du délai-cadre de deux ans suivant l'inscription au chômage. Les mesures actuellement accessibles sont les suivantes:

- l'AIT (allocation d'initiation au travail prenant en charge 40 % du salaire sur 6 mois),
- l'AFO (allocation de formation professionnelle permettant le financement de formations certifiantes pour les personnes sans qualification âgées de plus de 30 ans),
- les Pese (contribution aux frais de déplacement des personnes ayant accepté un emploi situé à plus de 50 kilomètres en transport public et/ou à plus d'une heure en véhicule privé de leur

domicile et subissant un désavantage financier par rapport à l'activité exercée avant l'arrivée au chômage),

- toutes les mesures de formation (pour les assurés âgés de 50 ans et plus)²⁴;
- les emplois temporaires si les participants touchent une rémunération et sont couverts par une assurance-accidents.

Les trois premières mesures ci-dessus font partie des mesures spéciales selon la classification établie par la section 4 de la LACI. Elles sont liées à l'obtention par le demandeur d'emploi d'un contrat de travail. Contrairement aux deux dernières mesures de la même liste, leur attribution n'est pas plafonnée dans le cadre d'une enveloppe budgétaire. Leur attribution n'est donc pas limitée. .

Le tableau ci-dessous récapitule toutes les mesures attribuées aux personnes arrivées en fin de droits entre 2009 et 2014. Ne sont comprises que les mesures attribuées dans le mois d'arrivée en fin de droits ou ultérieurement. Les mesures d'emploi et de formation (cf. Tableau 4) ne peuvent être attribuées après l'arrivée en fin de droits que si elles améliorent de manière concrète l'aptitude au placement du demandeur d'emploi.

Les données pour 2009 sont partielles étant donné un changement de programme informatique et celles pour 2014 s'arrêtent à fin août. En dépit de ces limitations, le tableau permet de constater que l'attribution de ces mesures est extrêmement rare (en particulier par rapport au nombre annuel d'arrivées en fin de droits, cf. Tableau 2, page 15) et qu'elle s'est même raréfiée durant les deux dernières années après un pic en 2011 (arrivées massives en fin de droits après la 4^e révision de la LACI).

Tableau 4: Mesures fédérales accordées après l'arrivée en fin de droits (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<i>Mesures spéciales</i>							
AIT	1	1	13	11	-	-	26
AFO	-	1	1	-	-	-	2
<i>Mesures d'emploi</i>							
PET	2	4	2	3	1	-	12
SEMO	1	-	9	2	-	-	12
EE	-	-	-	1	-	-	1
Stage professionnel	-	1	-	-	-	-	1
<i>Mesures de formation-</i>							
Cours	13	7	43	23	12	5	103
Stage de formation	1	-	4	8	-	1	14
Total	18	14	72	48	13	6	171

Source: données SECO – les données des années 2009 et 2014 ne peuvent pas être directement comparées avec celles des autres années, raison pour laquelle elles sont présentées dans une couleur plus claire.

Légende: AIT=Allocation d'initiation au travail, AFO=Allocation de formation professionnelle, PET=Programme d'emploi temporaire, SEMO=Semestre de motivation, EE=Entreprise d'entraînement.

2.1.4 Service des emplois de solidarité (SEdS)

Créé en 2008, ce service est en charge de l'orientation vers les emplois de solidarité ainsi que de la coordination du dispositif mis en œuvre par les organisations partenaires employant les personnes en

²⁴ «En principe, cette disposition vise la poursuite des mesures de formation et d'emploi ayant déjà débuté avant l'arrivée en fin de droit des assurés et non l'octroi de nouvelles mesures» (Circulaire MMT, chiffre A45).

emploi de solidarité. Le SEdS est en outre en charge des allocations de retour en emploi depuis septembre 2013 (cf. 2.1.9).

Il n'y a pas de suivi individualisé des personnes en EdS par l'OCE, qui considère qu'elles sont en emploi. Néanmoins, un collaborateur socioprofessionnel du SEdS est responsable du dossier et peut être joint en tout temps par l'organisation partenaire ou par la personne en EdS. Un registre des plaintes a également été mis en place. Le SEdS a un rôle de médiateur en cas de conflit de travail.

Le SEdS suit en revanche les organisations partenaires par différents moyens:

- bilan annuel concernant la qualité du partenariat, les aspects financiers et les perspectives d'avenir, le développement de la formation et le retour sur le marché;
- visite technique en cours d'année concernant les aspects financiers;
- contrôle et validation des factures mensuelles;
- visite technique en cours d'année concernant le suivi, la formation et la réinsertion des employés EdS;
- ateliers sur la formation et la réinsertion deux à trois fois par année.

La mise en œuvre des EdS est présentée au point 2.1.10.

2.1.5 Service employeurs (SE)

Le service employeurs, ouvert en octobre 2010, a pour mission d'établir un partenariat fiable et durable avec les employeurs. Dans ce cadre, il doit répondre à toutes les annonces d'emplois vacants que lui font parvenir les employeurs. Le SE, qui fonctionne comme une agence publique de placement, ne fait pas de location de services pour les entreprises privées. Il place toutefois les chômeurs au sein de l'État de Genève, des institutions de droit public, des entités subventionnées, dans les communes et les entreprises installées dans le canton de Genève. De l'avis des responsables du SE, les activités d'enregistrement et de suivi des postes, ainsi que les propositions de dossiers aux employeurs (8200 postes annoncés en 2013) ont mobilisé une partie importante des ressources du service entre 2013 et 2014. Étant donné que la priorité était donnée aux assignations et au placement des demandeurs d'emploi, la mission de prospection auprès de nouveaux employeurs a été freinée.

Un des objectifs de la création du SE était l'amélioration de la qualité des candidatures transmises aux employeurs annonçant des places vacantes à l'OCE. Une part importante des postes annoncés au SE n'est accessible que depuis les terminaux des conseillers ORP. Ceci permet de les réserver aux chômeurs et d'éviter qu'ils soient publiés sur des portails d'offres d'emploi accessibles à tous les utilisateurs d'internet.

Cette situation rend problématique l'accès à ces postes pour les chômeurs en fin de droits pour deux raisons. D'une part, les chômeurs en fin de droits qui n'ont pas accès à l'Hospice général ne sont plus inscrits ou peu suivis par l'ORP. Ces postes ne sont donc pas portés à leur connaissance. D'autre part, les conseillers en réinsertion du service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général (SRP) n'ont pas directement accès aux postes réservés aux ORP²⁵, bien qu'ils utilisent le même logiciel (PLASTA²⁶). Les chômeurs en fin de droits ne constituent pas un public prioritaire pour ce

²⁵ Ce n'est que lorsque le nombre de candidats simultanément requis est important (grands recrutements) que le SE transmet l'information au SRP.

²⁶ PLASTA constitue le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail. Il comprend notamment toutes les données et informations sur les demandeurs d'emploi, les offres d'emploi, les entreprises et les mesures de marché du travail. Il comprend également une application de gestion électronique des documents pour le traitement des dossiers des demandeurs d'emploi et des entreprises.

service dont les postes sont en grande majorité financés par l'enveloppe budgétaire fédérale et dont la performance est principalement mesurée sur le placement des chômeurs indemnisés.

2.1.6 Service des mesures pour l'emploi (SMPE)

Le SMPE est chargé de la prospective, de l'évaluation des besoins des demandeurs d'emploi et du marché, de la sélection des prestataires de mesures, de l'élaboration d'un catalogue de mesures et de l'évaluation de l'efficacité et de la qualité des mesures accordées aux demandeurs d'emploi. Depuis la suppression du SMC, le SMPE est responsable des mesures accordées aux demandeurs d'emploi sans droits à l'assurance-chômage. C'est donc logiquement qu'il collabore avec les conseillers en réinsertion du SRP de l'Hospice général depuis l'introduction de la LIASI. Le SMPE se charge de la contractualisation des stages d'évaluation à l'emploi prévus par la LIASI, ainsi que des mesures attribuées aux bénéficiaires du SRP. Il est également associé à la formation des conseillers du SRP (utilisation du logiciel PLASTA, recours aux mesures, spécificités des prestataires de mesures et discussion de cas pratiques).

2.1.7 Prestataires externes

L'OCE a mobilisé de longue date des prestataires externes pour des interventions concernant les personnes arrivées en fin de droits. Une partie des emplois temporaires cantonaux était réalisée sous forme collective auprès de prestataires associatifs. La création de la ligne budgétaire «frais de formation cantonaux» a permis au SMC de solliciter des prestataires externes pour l'évaluation des capacités de demandeurs d'emploi, notamment auprès du Centre d'intégration professionnelle (CIP) rattaché depuis 2008 aux établissements publics pour l'intégration (EPI). En outre, les séances d'information destinées aux personnes arrivées en fin de droits étaient réalisées par un prestataire externe jusqu'à fin 2012.

À partir du 25 septembre 2006, l'OCE teste une mesure dite de reclassement assurée par un prestataire privé. Ce programme visant le retour en emploi de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'une année a fait l'objet d'une évaluation scientifique par l'observatoire universitaire de l'emploi (Flückiger & Kempeneers, 2008). Les résultats sont évalués comme positifs et des prestataires supplémentaires sont sollicités. Rapidement, les mesures sont étendues à des demandeurs d'emploi inscrits auprès du SMC (cf. le point 2.3). Le projet DALE (distance à l'emploi, 2009-2012, cf. les points 2.3.4 et 2.3.5) constitue pour l'OCE un moyen de tester différentes formules en vue de la mise en œuvre de la future LIASI (phase de consultation ouverte en juin 2009).

2.1.8 Emplois temporaires cantonaux (ETC) et programmes cantonaux emploi formation (PCEF)

Cette section analyse la mise en œuvre ETC puis des PCEF qui les ont remplacés entre 2008 et 2012. Elle vise à comprendre quelle était la logique de ces mesures et quels ont été les principaux problèmes rencontrés. Cette analyse permettra d'évaluer, dans la suite du rapport, si la suppression de ces mesures a permis d'éliminer ou de résoudre ces problèmes.

Public-cible et objectifs

Les ETC ont à leur origine deux publics cibles distincts: les chômeurs en fin de droits et les services de l'administration cantonale. L'objectif légal de cette mesure consistait à placer temporairement en emploi des personnes qui n'avaient plus droit à des indemnités de chômage (durant le temps nécessaire pour qu'elles puissent se réinscrire au chômage). Il se double d'un objectif organisationnel relevé par les différentes évaluations du dispositif: remédier au manque de personnel de certains services qui n'auraient pu fonctionner sans un tournus d'employés en ETC (CEPP 1998 & 2002).

En 1997, la LMC est modifiée pour faire des emplois temporaires un dispositif réservé:

- a) «aux chômeurs proches de l'âge de la retraite et ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales
- b) à titre subsidiaire, aux chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales et qui n'ont pas trouvé un travail salarié donnant droit à l'allocation de retour en emploi,
- c) aux personnes à la recherche d'un emploi après avoir exercé une activité indépendante» (art. 39 al. 1 LMC).

Même révisée, la loi maintient une certaine ambiguïté entre les fonctions d'occupation et de réinsertion des emplois temporaires. Leurs bénéficiaires disposent en effet de 20 % de leur temps pour la recherche d'emploi ou pour la poursuite d'une action de formation, mais la législation reste muette quant aux moyens permettant d'aider la personne en emploi temporaire à faire un bon usage de ce temps²⁷. Elle ne prévoit pas non plus d'accompagnement dans la recherche d'emploi, ni de bilan intermédiaire ou d'évaluation finale pour les participants à ces mesures.

Évaluation de 1998

Dans son évaluation de 1998²⁸ qui concernait les mesures mises en œuvre avant la révision de 1997, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) relevait déjà la contradiction des objectifs de la loi entre occupation et réinsertion. Selon les conclusions de ce rapport, «une politique d'insertion impliquerait une durée de contrat qui ne soit pas déterminée en fonction d'exigences administratives» (CEPP, 1998). Elle relevait également que la loi elle-même n'apportait pas une réponse suffisante aux deux facteurs identifiés comme les principaux handicaps des chômeurs de longue durée: l'âge et le manque de qualifications. Elle concluait qu'un des effets directs du droit à l'ETC était la possibilité de ne pas devoir s'inscrire à l'Hospice général (RMCAS) après l'arrivée en fin de droits. Un sondage réalisé en 1997 auprès des anciens bénéficiaires (arrivés en fin de droits en 1996) relevait que 53 % d'entre eux se seraient adressés à l'Hospice général s'ils n'avaient pas obtenu leur emploi temporaire (CEPP, 1998).

Durant leur emploi temporaire, les participants effectuaient le plus souvent des tâches que les services les accueillant n'auraient pu accomplir sans leur présence. Ils ne recevaient pas de formation et ne bénéficiaient d'aucun suivi de la part de l'OCE. Dans ces conditions, l'effet des ETC en termes de réinsertion professionnelle était faible. Ainsi, 14 % des personnes interrogées par la CEPP avaient retrouvé un emploi immédiatement après la fin de l'emploi temporaire et 23 % des répondants étaient en emploi au moment du sondage. La CEPP concluait alors que l'effet principal de ces mesures était la garantie d'un revenu de substitution à leurs participants qui pouvaient ensuite accéder à nouveau aux prestations de l'assurance-chômage, comme l'avaient fait 78 % des répondants (CEPP, 1998).

Évaluation de 2002

La deuxième évaluation de la CEPP²⁹ est publiée quatre ans plus tard, alors que la conjoncture est nettement plus favorable (presque 50 % de chômeurs inscrits de moins qu'en 1996). Les résultats en matière de réinsertion sont alors meilleurs. Un sondage, réalisé en 2001, indique que plus de la moitié des personnes arrivées en fin de droits en 1998 avaient retrouvé un emploi (CEPP, 2002). L'effet de la conjoncture et la période plus longue entre l'arrivée en fin de droits et le sondage contribuent à expliquer cette amélioration par rapport au sondage précédent. Le rapport de la CEPP montre encore que les emplois temporaires avaient tendance à prolonger la durée de chômage de leurs

²⁷ L'introduction, le 1er juillet 2000, de la possibilité d'attribuer des formations aux bénéficiaires des mesures cantonales restera longtemps mal connue et peu utilisée en dépit d'un budget important (CEPP, 2002).

²⁸ Évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.

²⁹ Évaluation des mesures cantonales, mars 2002, mandat du Conseil d'État.

bénéficiaires, mais qu'ils jouaient un rôle social, en évitant à ces derniers de recourir au RMCAS et en leur permettant de «*renouer des contacts professionnels et de restructurer leur journée*» (CEPP, 2002: 52). La CEPP constatait néanmoins que «*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*» (CEPP, 2002: 49) restaient à améliorer.

Mise en œuvre des ETC entre 2002 et 2008

L'année 2005 illustre bien les problèmes d'une politique cantonale fortement dépendante des emplois temporaires pour absorber le flux des personnes arrivant en fin de droits tout en tâchant de répondre aux besoins de main d'œuvre des services. Un premier pic d'arrivées en fin de droits est enregistré lorsque la Confédération décide de limiter aux personnes âgées de 50 ans et plus la possibilité de prolongation de 120 jours du nombre maximal d'indemnités de chômage (au sens de l'art. 27 al. 5 LACI). Tous les chômeurs de moins de 50 ans qui bénéficiaient de cette prolongation, soit environ 1900 personnes à Genève, se sont retrouvées simultanément en fin de droits le 30 juin 2005. La réaction de l'OCE à cette époque pourra être mise en perspective avec les mesures prises lors de l'entrée en vigueur de la 4^e révision de la LACI le 1^{er} avril 2011 (cf. 2.4).

Avant 2008, les emplois temporaires constituaient un droit, à la différence des mesures actuelles dont l'attribution est discrétionnaire. Il y a donc eu un afflux sans précédent de personnes souhaitant faire usage de ce droit. Pour y faire face, le Conseil d'État a institué le 2 juillet 2005 «*un contrat de travail sans contrepartie immédiate en termes d'activité professionnelle*» (rapport de gestion du Conseil d'État pour l'année 2005), dans l'attente de leur affectation auprès d'un service utilisateur. Durant le deuxième semestre 2005, l'OCE a ainsi conclu 1529 contrats ordinaires et 1234 contrats extraordinaires (sur un total de 3470 contrats pour l'année 2005, cf. Tableau 5).

Tableau 5: Contrats d'ETC signés entre 2002 et 2008

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'ETC	1013	1525	1978	3470	2650	2063	360

Source: données OCSTAT

L'organisation des emplois temporaires (démarchage, création des postes, vérification du droit des candidats selon les conditions énoncées par la LMC, comptabilité et tâches de ressources humaines) absorbaient une grande partie des forces du SMC³⁰. Le nombre de postes ouverts simultanément était très important étant donné qu'entre 200 et 300 personnes s'inscrivaient aux mesures cantonales chaque mois. Ainsi, au début de l'année 2007, près de 2000 postes étaient occupés dans l'administration cantonale, les établissements publics autonomes, les communes, le secteur associatif, les EMS et même dans des entreprises privées³¹.

Reconversion des postes d'ETC et création des PCEF (2008-2012)

Cette partie montre que la suppression des emplois temporaires cantonaux n'a été effective que lorsque les problèmes d'effectifs des services qui y recouraient ont été réglés, soit par des réorganisations, soit par une dotation supplémentaire en personnel. Elle permet également de comprendre pourquoi une mesure ambitieuse telle que le programme emploi formation cantonal n'a pas réellement été mise en œuvre.

³⁰ Les personnes bénéficiant des contrats extraordinaires devaient se présenter chaque semaine à l'OCE pour un contrôle. Ce contrôle était lui-même réalisé par des personnes en emploi temporaire.

³¹ D 34 164: Rapport de la commission des finances du Conseil municipal de la Ville de Genève chargée d'examiner le rapport du Conseil administratif sur l'action contre le chômage pour 2005, audition du directeur général de l'OCE le 31 janvier 2007.

Créés par la LMC en 2008, lors de la suppression des ETC, les programmes cantonaux emploi-formation (PCEF) sont envisagés comme la prolongation d'un programme emploi formation (PEF) débuté durant le délai-cadre (art. 39)³². Leur durée est limitée à 6 mois (12 mois pour les 55 ans et plus) et la mesure peut débuter dès le sixième mois de chômage. Selon le projet de loi, les PCEF combinent l'exercice d'une activité professionnelle à «*un effort considérable de formation et d'encadrement*» (PL 9922). Cette dimension se retrouve peu dans la loi qui prévoit «*en cas de besoin*» un bilan similaire à celui rendu obligatoire au sixième mois de chômage.

Étant donné que le PCEF est conçu comme la poursuite du PEF, il est nécessaire de présenter les grandes lignes du PEF. L'art. 6E LMC précise les points suivants:

- Le programme emploi-formation «*est établi en fonction des besoins du marché du travail et sur la base d'une évaluation approfondie du profil du chômeur*» (al. 1).
- Il doit comprendre au moins 50 % d'activité professionnelle proprement dite (al. 2).
- Il «*se déroule au sein de l'administration cantonale, d'établissements et fondations de droit public, d'administrations communales et d'administrations et régions fédérales*» (al. 3) et, sur décision du Conseil d'État, «*en cas de chômage prononcé et persistant*», «*auprès d'institutions reconnues à but non lucratif et agréées par l'autorité compétente, ainsi qu'au sein de l'économie privée*» (al. 4).
- Il peut comprendre de façon successive ou cumulée, d'où son nom, l'ensemble des mesures de formation prévues par l'assurance-chômage fédérale, l'ensemble des mesures de formation prises en compte par la loi sur la formation continue des adultes, les prestations de d'orientation professionnelle, ainsi que la reconnaissance et la validation des acquis (al. 5).

Face à la demande des services et faute de moyens supplémentaires, la mise en œuvre des PCEF va s'écarter sensiblement de l'ambition originale et perdre l'idée initiale d'un programme coordonné de mesures. L'existence du PCEF va être interprétée par les autorités administratives comme un moyen de conserver les places d'ETC en prolongeant par des PCEF les emplois temporaires fédéraux (ETFI)³³ de personnes arrivant en fin de droits, voire en plaçant des personnes arrivées en fin de droits dans l'administration pour un PCEF sans lien avec une mesure précédente.

Comme le laisse entendre le rapport d'évaluation des programmes emploi-formation (Flückiger, 2010), la mesure ne contenait pas réellement de formation. Le rapport montre que ces mesures étaient efficaces à long terme, mais estime qu'elles seraient plus utiles si elles intervenaient de façon plus précoce dans le parcours des chômeurs. Ainsi, «*les stages cantonaux PCEF, d'une durée de six mois, [étaient] trop souvent utilisés comme un instrument de dernier recours pour prolonger le droit aux indemnités, sans véritable objectif de formation ou de requalification*» (Longchamp, 2011: 12). Entre février 2008 et fin 2009, près de 2000 personnes ont pris part à un PCEF (cf. Tableau 6). Selon le département, 33 % d'entre elles ont retrouvé un emploi pendant ou au terme du PCEF³⁴.

³² La loi reste cependant ambiguë à ce propos. En effet l'art. 45 précise que la personne participant à une telle mesure doit s'inscrire au plus tard dans le mois qui suit son arrivée en fin de droits, ce qui paraît étrange s'il ne s'agit que d'une prolongation de mesure. Elle ajoute encore que chaque programme cantonal d'emploi et de formation doit préciser les diverses mesures octroyées.

³³ Techniquement, les ETFI sont désormais considérés comme des programmes emploi-formation (PEF) au sens de la LMC révisée. La mise en œuvre des PEF voulus par le législateur est rendue difficile par le fait que les mesures suivies par les chômeurs indemnisés en fonction des prescriptions de la LACI qui ne prévoient pas le remboursement des mesures ne figurant pas dans son catalogue.

³⁴ Conférence de presse du département de la solidarité et de l'emploi, 29 mars 2010.

Tableau 6: Contrats de PCEF signés entre 2008 et 2012

Année	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de PCEF	899	1'081	790	626	17

Source: données OCSTAT

Les bénéficiaires de PCEF touchaient des compensations financières assimilées à des salaires (art. 42 al. 2 LMC). À partir d'avril 2011 et l'entrée en vigueur de la quatrième révision de la LACI, les périodes de PCEF ne sont plus comptabilisées par les caisses de chômage pour l'ouverture de nouveaux droits au chômage. Durant l'année 2011, le nombre de PCEF connaît une réduction massive liée à une directive du département imposant une application plus conforme des dispositions légales qui envisageaient les PCEF comme la prolongation d'un programme emploi formation débuté dès le sixième mois de chômage (art. 39). En outre, le déplacement progressif du début des stages PEF durant la première année de chômage a contribué à diminuer la durée des PCEF (part de la mesure PEF financée par le canton), étant donné la limitation de la durée cumulée des PEF et PCEF à 6 mois (12 mois pour les plus de 55 ans).

A la fin de l'année 2013, il restait à l'OCE environ 200 anciennes places d'ETC, alors classées comme ETFI (et regroupées parmi les mesures de type stage de requalification [STARE]). Il s'agit d'une réduction massive par rapport au plus de 2000 places ouvertes simultanément en ETC durant les années 2000. Pour parvenir à cette réduction, l'organisation des services les plus consommateurs d'ETC a été revue avec le cas échéant une dotation accrue en personnel³⁵. Cette réduction a néanmoins nécessité un travail de communication considérable de l'OCE auprès desdits services pour leur expliquer que désormais les besoins des demandeurs d'emploi et du marché du travail passaient avant leurs besoins en personnel. Une petite partie des postes ont été reconvertis en emplois de solidarité (gardiens de musée par exemple) ou en activités de réinsertion pour les bénéficiaires de l'aide sociale (cf. 2.3.3).

2.1.9 Les allocations de retour en emploi (ARE)

Conditions d'accès et attribution

Les conditions d'accès, la durée et le niveau de financement des ARE ont beaucoup varié entre 2008 et 2012. Le Tableau 7 résume les principales modifications de cette mesure. Le niveau de prise en charge du salaire a augmenté, tout comme la durée de versement et la population cible s'est élargie, incluant successivement les moins de 25 ans et les bénéficiaires de l'Hospice général. L'ARE constitue une des rares mesures accessible aux ex-indépendants qui n'ont pas droit aux prestations de l'assurance-chômage, mais les conditions de cet accès ont beaucoup varié durant la période étudiée.

³⁵ Une petite partie des postes d'ETC ont pu être convertis en postes d'activités de réinsertion (AdR) organisées par l'Hospice général (cf. 2.3.3.1). La Ville de Genève est également parvenue à employer, par le biais d'une association, des personnes en emploi de solidarité (EdS) comme surveillants dans les musées municipaux, des postes qui n'avaient jamais figuré au budget de la Ville. Au fur et à mesure des départs en retraite, ces postes d'EdS sont reconvertis en postes conventionnels.

Tableau 7: Evolution des conditions de l'allocation de retour en emploi

Période	Durée	Rémunération	Spécialités
Avant fév. 2008	12 mois 6 mois pour ex-indépendants	20 % pour les -50 40 % pour les 50+	moins de 25 ans exclus
De fév. 2008 à avril 2010	12 mois pour les -55 24 mois pour les 55+	50 % (dégressivité de 80 à 20 %)	ex-indépendants exclus
De mai 2010 à janvier 2012	12 mois pour les -55 24 mois pour les 55+6 mois pour les ex-indépendants	idem	accès aux personnes qui seraient arrivées en fin de droits sans la prolongation de 120 jours
De fév. 2012 à juillet 2012	idem	idem	accès aux bénéficiaires de l'Hospice général
À partir d'août 2012	12 mois pour les -50 24 mois pour les 50+	idem	plus de limitation pour les ex-indépendants fin de l'interdiction de cumuler les mesures cantonales

Source: CDC

Le Tableau 8 indique que l'attribution des ARE a connu des variations importantes selon les années. Dans l'ensemble, le nombre de contrats augmente jusqu'en 2006, puis connaît un maximum en 2008 avant une diminution importante.

Tableau 8: Contrats d'ARE signés entre 2002 et 2013

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre d'ARE	57	111	173	260	360	356	518	389	449	498	320	315

Source: données OCSTAT

Procédure d'obtention et contrôle des entreprises

L'ARE constitue un droit pour les personnes arrivant en fin de droits répondant aux conditions «standard» d'accès aux mesures cantonales (art. 31-32 LMC). Ce droit est cependant lié à l'accord de l'entreprise qui doit embaucher la personne en contrat de durée indéterminée pour bénéficier en contrepartie de ce subside à l'embauche. L'ARE est versée à l'entreprise qui fixe elle-même le montant du salaire.

Avant le printemps 2011, les ARE étaient mises en œuvre par le SMC. À la suppression de ce dernier, la responsabilité d'attribuer les ARE a été transférée à l'ORP. Un groupe de conseillers en personnel était responsable des demandes qui parvenaient à l'OCE à travers l'adresse de messagerie are@etat.ge.ch. Durant cette période, plusieurs problèmes (ruptures de contrats, plaintes) ont alors été signalés. Ces problèmes découlaient notamment d'un octroi un peu trop souple de ces allocations en raison d'une volonté de faciliter l'accès à une mesure dont les critères d'accès avaient été étendus en 2012.

Depuis septembre 2013, c'est le service des emplois de solidarité (SEdS) qui se charge d'examiner les demandes d'ARE. Le but de cette nouvelle organisation est d'assurer un meilleur suivi de la mesure et de faciliter une vue d'ensemble (statistiques, documentation des sorties), ainsi que le respect des dispositions légales, le cas échéant en sanctionnant les employeurs indécents.

Les entreprises sont en effet tenues d'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 (art. 34 LMC). Une commission tripartite examine le respect de ces conditions et émet un préavis à l'attention de l'Office cantonal de l'emploi (art. 37 RMC). Actuellement cette tâche

échoit à la commission tripartite pour l'économie, une des commissions dépendant du conseil de surveillance du marché de l'emploi (cf. art. 16 LSELS)³⁶.

Pour chaque demande d'ARE, un représentant du service employeurs de l'OCE qui siège dans cette commission transmet aux membres de cette dernière une fiche comportant le nom de l'entreprise, le numéro personnel du bénéficiaire, sa formation, le montant du salaire offert et l'activité précédente du demandeur d'emploi. La commission se prononce principalement sur la conformité du salaire proposé aux conventions collectives et sur la fiabilité de l'entreprise (notamment si aucun problème n'est relevé par l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail [OCIRT]). La mission principale de cette commission reste toutefois la validation des demandes de permis pour les étrangers extra-communautaires. Elle n'est pas en mesure de procéder à une vérification systématique des conditions énoncées dans la loi.

Promotion de la mesure

Même si la LMC prévoit (art. 30 al. 3) des actions régulières de promotion visant à créer des postes soutenus par des ARE, il n'y a jamais eu de campagne de publicité à grande échelle, mais des actions ponctuelles ont été menées. De nouveaux efforts sont signalés depuis la reprise de la gestion des ARE par le service des emplois de solidarité. En 2002, la CEPP notait que le nombre d'ARE accordées était nettement inférieur aux prévisions, alors même que la révision de la LMC avait donné la priorité à cette mesure. Selon son rapport, cela pouvait être attribué à une prospection insuffisante, une inadéquation entre postes proposés par les entreprises et compétences offertes, un manque de promotion, ainsi que la solution de facilité représentée par les ETC.

Selon les informations recueillies par la Cour, il demeure au sein de l'OCE un certain nombre de préjugés liés à cette mesure. Ainsi, certains conseillers ORP redoutent que les personnes et les entreprises n'attendent l'arrivée en fin de droits pour pouvoir recourir à l'ARE (effets d'aubaine). D'autres craignent que des entreprises dont la durabilité n'est pas assurée utilisent les ARE pour réaliser des économies, ce qui ne favoriserait pas la réinsertion des chômeurs concernés. Certains contrats seraient ainsi consentis à des petites et moyennes entreprises en démarrage, dont la fragilité serait évidente et dans le cadre desquelles une réinsertion serait difficilement envisageable.

Les préjugés des entreprises à l'égard de la mesure auraient en revanche diminué. Ainsi, de plus en plus d'entreprises autrefois réticentes, par exemple dans le domaine financier, y feraient maintenant appel.

Efficacité

En dépit des risques de rupture de contrat, l'ARE constitue une mesure efficace. La CEPP le constatait déjà en 2002, tout en relevant que les bénéficiaires d'allocations faisaient partie des chômeurs en fin de droits ayant le potentiel de réinsertion le plus élevé. Malgré un certain effet d'aubaine (30 % des entreprises bénéficiaires interrogées en 2001 auraient engagé la personne sans ARE) l'ARE s'avérait utile pour convaincre des employeurs dont la réticence à embaucher des personnes restées longtemps au chômage était considérable. La CEPP relevait encore que la plupart des bénéficiaires d'allocations de retour en emploi n'avaient pas eu de peine à s'intégrer dans leur nouveau poste de travail, en dépit de la durée de leur passage au chômage (CEPP, 2002).

Le dernier rapport d'évaluation des ARE (Wolf & Kempeneers, 2013) confirme que la majorité des personnes ayant bénéficié d'une ARE jusqu'à son terme (2239 mesures ayant duré 12 ou 24 mois sur un total de 3722 durant la période comprise entre le 6 avril 1998 et le 15 février 2013) ne se

³⁶ Une autre commission tripartite, la commission de réinsertion professionnelle, est chargée de préavisier les autres mesures de l'OCE visant la réinsertion professionnelle (formation, recyclage, perfectionnement, emploi temporaire).

réinscrivent pas à l'OCE dans les 18 mois qui suivent la fin de la mesure. Le rapport conclut à l'amélioration de la durabilité des ARE à partir du 2008, mais ne tient pas compte du fait que le taux de participation au salaire a varié, tout comme les conditions d'accès. De plus, les données disponibles ne permettent pas de distinguer les mesures ayant pris fin contractuellement³⁷ de celles qui ont été interrompues. Les analyses présentées dans le chapitre 4 de ce rapport visent à dépasser ces difficultés.

2.1.10 Les emplois de solidarité (EdS)

Évolution du cadre légal

Les emplois de solidarité ont été créés en 2008. Ils sont destinés à des personnes durablement écartées du marché du travail pour lesquelles un retour rapide à l'emploi sur le marché primaire semble peu probable, notamment parce que leurs profils et leurs compétences ne sont plus recherchés sur le marché de l'emploi. Les EdS sont des emplois à durée indéterminée auprès d'organisations à but non lucratif poursuivant des buts d'intérêt collectif. Ces organisations font partie d'un marché du travail dit complémentaire (art. 45F al. 1 LMC), car elles bénéficient pour ces emplois d'une participation financière de l'État. Dès leur création, les EdS présentent un double objectif d'intégration sociale («*prévenir toute rupture du lien social*» [PL 9922]) et d'insertion professionnelle. Les EdS doivent «*permettre à ces personnes de reprendre pied dans le marché du travail grâce à l'encadrement et à la pratique de l'emploi dont elles auront bénéficié auprès de l'entreprise sociale et solidaire. À terme, il s'agit donc d'aider ces personnes à retrouver un emploi sur le marché primaire*» (Communiqué de presse du DSE, 4 février 2008).

En février 2009, le règlement d'application de la LMC (art. 44A RMC) est revu pour accorder une prime aux organisations partenaires pour chaque bénéficiaire d'un emploi de solidarité qui reprend une activité salariée sur le marché ordinaire. Cette prime vise à «*financer les activités de requalification du personnel en EdS*» (Point de presse du Conseil d'État, 4 février 2009).

Depuis l'entrée en vigueur de la LIASI en 2012, les EdS sont accessibles à tous les bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, la révision de la LMC d'août 2012 prévoit que des collectivités publiques ou des institutions de droit public peuvent organiser des emplois de solidarité, «*pour autant que les emplois ainsi créés servent à développer des prestations nouvelles en faveur de la population et qui n'entrent pas dans le cadre de leurs activités ordinaires*» (art. 45F al. 1 LMC). Le champ des ayants droit est élargi aux indépendants.

Nombre de postes

Le nombre de postes EdS a été nettement réduit au regard des objectifs initiaux. Durant la discussion du projet de loi en commission, le département de la solidarité et de l'emploi envisageait de rendre disponibles entre 1000 et 1500 emplois pérennes sur le marché complémentaire (PL 9922-A). En 2009, l'objectif de création de ces emplois est précisé: «*à terme, les EdS concerneront quelque 1200 employés pour une masse salariale d'environ 50 millions par an*» (Communiqué de presse du DSE, 7 juillet 2009).

Le 25 avril 2013, les moyens prévus pour poursuivre le développement des emplois de solidarité sont revus à la baisse lors de l'adoption tardive du budget 2013. Pour faire face à cette diminution, le nombre maximal de postes ouverts simultanément est plafonné à 800. Dans les faits, le SEoS va

³⁷ Avant 2008, il était possible de conclure des contrats d'ARE pour des durées déterminées, inférieures à 12 mois. La loi prévoyait ainsi que la durée de la mesure était établie en fonction du nombre de mois de cotisation nécessaire au chômeur pour prétendre à son terme à de nouvelles indemnités fédérales (art. 35 al. 3 LMC).

limiter davantage ce plafond, puisque le nombre de postes ouverts simultanément à la fin d'une année a été, tout au plus, de 718, comme l'indique le Tableau 9.

Tableau 9: contrats conclus, interrompus et solde en fin d'année (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Entrées	150	240	244	296	272	168	125	1495
Sorties	15	48	114	149	151	194	120	791
Postes ouverts au 31 .12	135	327	457	598	718	699	705*	-

Source: CDC à partir des données SEdS / *postes actifs au 31.10.2014

Accès aux EdS

La LMC réserve les EdS aux personnes domiciliées dans le canton et répondant aux conditions d'accès communes à toutes les mesures cantonales (aptitude au placement, limitation du nombre de jours de suspension à titre de sanction durant la période de chômage, absence de condamnation pour fraude dans le cadre du chômage, cf. art. 45E LMC). Le règlement d'application de la loi cantonale précise en outre que les candidats à un emploi doivent «présenter un risque de perte du lien social, notamment pour des raisons d'âge, de formation professionnelle insuffisante, de parcours professionnel peu qualifiant ou de situation familiale ou financière difficile» (art. 39 al. 2 RMC).

L'opérationnalisation de ces critères fait l'objet d'une directive interne à destination des conseillers en personnel. Ces critères sont exposés dans l'annexe 11.1.

Le SEdS analyse les dossiers transmis par l'ORP et reçoit les personnes concernées pour évaluer leurs qualifications, leur motivation et leur situation personnelle. Il détermine l'éligibilité en tenant compte «du nombre de places en emploi de solidarité disponibles et de l'intensité du risque de perte du lien social» (art. 39 al. 3 RMC). Si le candidat est éligible, le SEdS recherche un poste. Si un poste est disponible, il transmet le CV de la personne à l'organisation partenaire qui, si la candidature l'intéresse, reçoit la personne en entretien et décide ou non de l'engager. Les institutions partenaires ne sont «pas tenues d'engager un chômeur déterminé» (art. 39 al. 3 RMC).

La procédure est conçue de manière à ce que les personnes engagées puissent commencer à travailler directement après leur arrivée en fin de droits. Le plafonnement du nombre de postes rend toutefois plus difficile cette synchronisation, car il n'est plus possible d'en ouvrir de nouveaux. Il faut donc compter sur le roulement des postes existants ou la suppression de certains postes.

Pour les EdS comprenant une formation préalable (assistantes maternelles, assistants d'intégration scolaire [AIS]³⁸), le processus de sélection est anticipé de manière à permettre un fonctionnement par volée. Une seule volée d'AIS a été organisée. Leurs postes sont inclus dans l'effectif régulier du DIP depuis janvier 2015. Les volées de formation d'assistantes maternelles (Mary Poppins et Chaperon rouge) sont plus fréquentes. La seizième volée a démarré en février 2015.

Partenaires et postes

Durant les premières années, le SEdS consacre une part importante de ses ressources à la promotion de la mesure et à la création de partenariats avec les organisations susceptibles de proposer des emplois de solidarité. Au 31 octobre 2014, le SEdS avait conclu 81 conventions de collaboration (78 partenaires avaient engagé au moins une personne), dont 54 étaient encore actives. La durée moyenne des partenariats était de 46 mois (3 ans et 10 mois). Le Tableau 10 indique quels sont les partenaires principaux, combien de personnes ils ont engagé et la durée du partenariat au 31 octobre 2014.

38 Les AIS visent à permettre à des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou porteurs d'un handicap de fréquenter une classe ordinaire. Le dispositif a fait l'objet d'une évaluation (Jeandoubi et al., 2014)

Tableau 10: Les partenaires principaux (fév. 2008-oct. 2014)

Organisation	Nombre total de postes	Durée du partenariat (années)
Pro Juventute	280	6.3
Croix rouge genevoise	202	6.5
Partage	116	6.7
Caddie Service	90	6.6
Etablissements publics pour l'intégration (EPI)	87	4.2
Caritas	62	6.6
Genèveroule	55	6.6
PRO	53	6.7
Artraction	50	5.8
T-Interactions	46	4.5

Source: CDC à partir des données SEdS

Les trois quarts des organisations partenaires emploient moins de 10 personnes en EdS comme l'indique le Tableau 11 ci-dessous. Toutefois la majorité des postes sont ouverts dans des organisations en comptant plus de 30 (65 % des postes). Les plus gros employeurs d'EdS ont créé des structures spécifiques, comme le projet Mary Poppins de Pro Juventute et les gardes d'enfants à domicile du Chaperon rouge de la Croix rouge genevoise³⁹ (respectivement 160 et 63 postes actifs d'assistantes maternelles). La majorité d'entre eux accueillent différents publics (chômeurs, invalides, bénéficiaires de l'Hospice général).

Tableau 11: Organisations partenaires selon le nombre de postes d'EdS occupés au 31.10.2014

Postes par organisation	1	2-9	10-29	30-49	80 et +	Total
Nbre d'organisations	19 (35%)	21 (39%)	7 (13%)	5 (9%)	2 (4%)	54
Nbre de postes occupés	19 (3%)	96 (14%)	136 (19%)	195 (28%)	259 (37%)	705

Source: données SEdS

Les postes d'EdS sont proposés dans différents secteurs d'activités: administration et gestion (18 %), commerce et restauration (10 %), services à la personne (39 %)⁴⁰, artisanat et métiers manuels (14 %), industrie et métiers techniques (4 %), transport et manutention (15 %). Le tableau de l'annexe 11.2 récapitule les postes existants.

Pour différentes raisons, détaillées ci-dessous, le public cible des emplois de solidarité qui, selon les prescriptions légales, doit «présenter un risque de perte du lien social» (art. 39 al. 2 RMC), risque de se trouver écarté du dispositif.

- Le concept initial des EdS consiste à proposer des postes répondant à des besoins de société. C'est dans cette optique que deux postes sur cinq concernent l'accompagnement des personnes. Ce type d'activité ne correspond toutefois pas au parcours professionnel antérieur d'un nombre important de chômeurs en fin de droits issus des domaines de la distribution, de la logistique ou encore du bâtiment. Ce décalage entre le concept des EdS et les caractéristiques de leur public cible peut engendrer des phénomènes de sélection à l'entrée.

³⁹ Seul un tiers des postes d'EdS de la Croix rouge sont occupés par des assistantes maternelles. Le Chaperon rouge assure également des gardes d'enfants en urgence, mais cette prestation n'emploie pas d'EdS.

⁴⁰ Les trois quarts des postes de service à la personne sont occupés par les assistantes maternelles des projets Chaperon rouge et Mary Poppins.

- Les emplois de solidarité sont mis en place par des acteurs soutenus financièrement à l'un ou l'autre titre par l'État. Ces organisations sont souvent soumises à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF). Elles ont donc, dans ce cas, des obligations contractuelles et des exigences de résultats, souvent matérialisées sous forme d'indicateurs de performance. Ces exigences peuvent les inciter à engager des personnes plus qualifiées ou plus expérimentées qui s'écartent donc du profil du public-cible des EdS.
- L'exigence d'autofinancement des organisations proposant des EdS (25.8 % en moyenne pour l'année 2015) a contribué à développer le caractère entrepreneurial des projets, ce qui peut également inciter les partenaires à être plus sélectifs à l'entrée.

Concurrence avec le marché primaire (économie privée et secteur public)

La loi interdit la concurrence entre les EdS et le marché primaire: «*Dans le choix des activités retenues, le département veille à éviter toute concurrence avec les entreprises commerciales genevoises, en particulier celles régies par des conventions collectives de travail*» (art. 45F al. 3 LMC). La concurrence avec les entreprises publiques est définie de façon plus nuancée: «*Des collectivités publiques ou des institutions de droit public peuvent également être mandatées pour autant que les emplois ainsi créés servent à développer des prestations nouvelles en faveur de la population et qui n'entrent pas dans le cadre de leurs activités ordinaires*» (art. 45F al. 1). Le risque de concurrence avec des activités réalisées par le secteur public est donc plus important.

Les activités de l'association Partage en matière de ramassage des déchets ont suscité une polémique qui a conduit le département à renoncer définitivement à établir des partenariats avec des acteurs publics. Il demeure que certains partenaires sont responsables de postes dont les activités sont exclusivement réalisées pour le compte de collectivités publiques (gardiens de musée, employés de bibliothèque, assistants à l'intégration scolaire, conducteurs de cyclotris). Le nombre de postes concernés demeure toutefois inférieur à 10 % des postes ouverts⁴¹.

Il ressort des entretiens réalisés par la Cour que la situation de concurrence n'est pas facile à définir. Il paraît nécessaire de disposer d'une marge d'interprétation pour définir les activités rentables et non rentables, ainsi que celles qui relèvent des attributions de l'État (activités régaliennes). De plus, la perception du risque de concurrence dépend aussi du nombre de postes ouverts en proportion des postes existants sur le marché. Tant que cette proportion reste faible, la concurrence n'est pas problématique.

Salaires

Dans ce dispositif, les organisations partenaires sont responsables des conditions de travail des employés EdS avec lesquels elles concluent des contrats de travail. Seuls les salaires sont fixés par le Conseil d'État dans le règlement d'application de la LMC (art. 43 RMC). Les trois paliers de salaires dépendent du besoin en formation que requiert la fonction ainsi que du niveau de formation de la personne qui occupe le poste. Ils ont été réévalués de 225 CHF par mois pour chaque niveau de salaire) en 2011 et sont répartis comme suit:

- CHF 3'225 pour une fonction ne requérant aucune formation spécifique (45 % des postes ouverts au 31.10.2014);
- CHF 3'725 pour une fonction identique, mais occupée par un titulaire du certificat fédéral de capacité (CFC) ou d'un diplôme professionnel équivalent (51 % des postes ouverts au 31.10.2014). De plus, les personnes engagées dans des postes offrant une formation

⁴¹ Afin de développer des bonnes pratiques en matière de concurrence, Réalise, PRO et Trajets, trois entreprises d'insertion employant, entre autres, des personnes en EdS, ont signé une charte qui prévoit notamment qu'elles vendent leurs produits et services aux prix du marché et qu'elles respectent les contraintes légales, sociales et écologiques.

préalable (assistantes maternelles et assistants à l'intégration scolaire) sont classées dans cette catégorie même sans CFC;

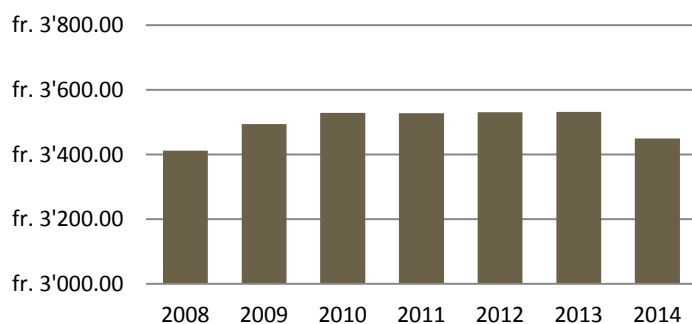
- CHF 4'225 pour une fonction spécialisée ou à responsabilités, dont l'exercice requiert impérativement un CFC ou un diplôme professionnel équivalent (4 % des postes ouverts au 31.10.2014).

Cette grille ne permet pas de prendre en compte l'expérience professionnelle des candidats dans la détermination de leur salaire. Elle assure en revanche aux titulaires de formations professionnelles reconnues un salaire supérieur quel que soit le lien entre cette formation et le poste qu'ils occupent. Le niveau de ces salaires est dans la grande majorité des cas inférieur à celui que les personnes pourraient toucher dans des fonctions similaires sur le marché primaire. L'idée consiste à offrir des revenus supérieurs à l'aide sociale mais «*incitatifs par rapport aux salaires de conventions collectives de travail*»⁴². Cette grille ne permet pas non plus aux organisations d'adapter, même à leur frais, les salaires de leurs employés engagés avec le statut d'EdS.

Actuellement, les différences avec les salaires proposés dans les domaines de la confection textile, de l'agriculture, de la blanchisserie, du nettoyage, de la cuisine, de l'industrie (ouvrier d'usine), de l'imprimerie, de l'esthétique et du transport sont cependant très faibles. Plus encore, le salaire des assistantes maternelles en EdS est supérieur à celui de nombre de personnes pratiquant l'accueil familial de jour. De plus, la formation qu'elles reçoivent n'est pas reconnue dans les lieux d'accueil de jour.

Une analyse comparative permet de constater que le niveau salarial des postes ouverts s'est accru durant les trois premières années. La Figure 3 indique l'évolution du salaire brut moyen, une donnée qui permet de montrer l'évolution de la classification salariale des employés EdS indépendamment de leur temps de travail. Le niveau moyen de salaire s'est stabilisé à partir de 2010 avant de connaître une diminution en 2014, largement due à la diminution des postes correspondant à des fonctions spécialisées ou à responsabilités (moins de nouveaux contrats en 2014 et davantage de sorties l'année précédente).

Figure 3: salaire brut moyen des EdS 2008-2014



Source: CDC à partir des données SEdS

La question des salaires des EdS est particulièrement présente dans l'actualité à partir de l'été 2013 avec, d'une part, un mouvement de grève d'employés EdS et, d'autre part, la remise en cause par la Confédération du droit à bénéficier d'indemnités de chômage des personnes se retrouvant sans emploi après un EdS.

- Le 22 août 2013, 18 employés EdS de l'association Partage entament une grève qui débouchera sur le licenciement collectif, le 28 octobre, des 17 grévistes de Cyclotri, une filiale

⁴² Entretien avec le chef du Département de la solidarité et de l'emploi, la Tribune de Genève, 5 février 2008.

de Partage qui collectait des ordures à vélo sur mandat de la Ville de Carouge et d'autres communes. La fin de la grève est annoncée après 105 jours, le 3 décembre. Le rapport sur la conformité des activités de Partage publié par le SEdS⁴³ conclut que les éléments constatés ne justifient pas une rupture des relations entre l'État et l'association. Il impose toutefois à cette dernière d'améliorer la formation et l'encadrement des emplois de solidarité qui lui restent attribués.

Cette grève est l'occasion d'un débat plus large sur les limites de la délégation par l'État de tâches relevant de ses attributions, sur l'effet potentiel des EdS en matière de dumping salarial, ainsi que sur la faiblesse des effets des EdS en termes d'insertion professionnelle.

- Le 30 août 2013, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DFER) s'est prononcé contre la possibilité de rouvrir un droit au chômage après un EdS. Il prend appui sur l'art. 23 al.3bis de la LACI qui prévoit, depuis avril 2011, qu'un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré.

Un compromis est trouvé en septembre 2014. Il se matérialise dans un projet de modification de la LMC (PL 11541) visant à mieux affirmer le statut d'emploi de la mesure afin que les cotisations prélevées sur les salaires des emplois de solidarité continuent à permettre de rouvrir des droits à l'assurance-chômage, ce que le SECO contestait.

Pour éviter que ces emplois soient assimilés à une mesure de marché du travail, le projet supprime le terme «programme» du titre de la mesure, ainsi que l'objectif de réinsertion. Il abroge également la fixation des salaires par le Conseil d'État et confie à la Chambre des relations collectives de travail (CRCT) la tâche d'établir un contrat type pour le marché complémentaire. Ce contrat type devrait permettre aux employeurs de faire varier les salaires en fonction d'un nombre accru de paramètres.

Cette opération n'impliquera, selon le département, aucune modification du budget des emplois de solidarité⁴⁴. Le projet de loi est en cours d'examen par la Commission de l'économie (depuis le 9.10.2014). La possibilité de faire évoluer les salaires et la prise en compte d'autres éléments que la possession d'un CFC constituent, selon la Cour, des améliorations par rapport à la situation prévalant jusqu'alors en matière de salaires.

Profil des employés

Le service des emplois de solidarité a communiqué à la Cour une base de données anonymisée contenant des informations sur l'ensemble des contrats signés. Les données personnelles permettant de décrire le profil des employés sont les suivantes: date de naissance, sexe, nationalité. Le service ne relève aucune donnée concernant la situation familiale et les informations concernant le niveau de formation sont peu précises, ce qui rend impossible toute exploitation statistique. Le présent point présente donc des analyses concernant le sexe, l'âge à l'engagement et la nationalité des bénéficiaires d'EdS.

La répartition entre hommes et femmes des bénéficiaires d'EdS est relativement égalitaire avec une légère majorité de femmes (cf. Tableau 12).

⁴³ Analyse de conformité de l'activité déployée par l'association Partage (ci-après Partage) avec la convention de collaboration entre le Département de la solidarité et de l'emploi ou, pour lui, l'Office cantonal de l'emploi et Partage, [<http://www.ge.ch/deas/doc/communiqués/2013-12-03--Rapport-SEdS-Partage.pdf>]. Ce rapport complète celui issu de la médiation effectuée par le professeur Stettler rendu public le 7 novembre 2013 [<http://www.ge.ch/deas/doc/communiqués/2013-11-07--Rapport-Stettler.pdf>].

⁴⁴ Elle a déjà en revanche suscité un plafonnement supplémentaire du nombre de postes afin que le département parvienne à faire face à une probable augmentation du salaire moyen.

Tableau 12: Proportion de femmes signant un contrat EdS par année (2008-2014)

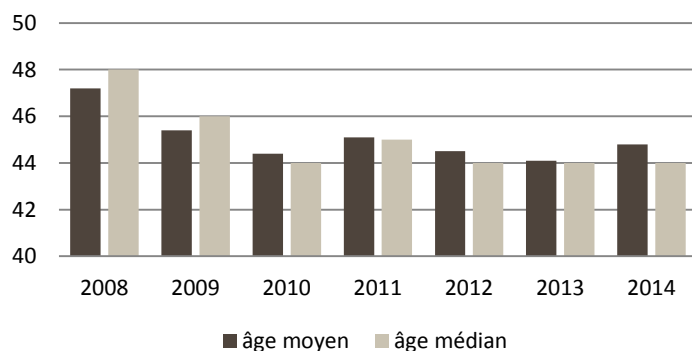
Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Proportion de femmes	55%	56%	50%	53%	53%	52%	48%

Source: données SEdS

À l'origine, le projet des EdS cible principalement les chômeurs âgés. L'âge est ainsi évoqué comme un critère dans le RMC (art. 39 al. 2). Pour ce public cible initial, l'EdS est conçu comme un moyen de terminer une carrière professionnelle en travaillant à un rythme adapté et sans recourir à l'aide sociale. Dans les faits, un nombre important de personnes plus jeunes a été recruté en emploi de solidarité. Les personnes engagées en EdS peuvent être réparties en trois catégories de taille équivalente en fonction de leur âge à l'engagement: un tiers de personnes entre 24 et 39 ans, un tiers entre 40 et 49 ans, et un tiers de personnes âgées de 50 ans et plus.

Il convient de noter que les postes ouverts ne s'avèrent pas toujours adaptés au profil des chômeurs de longue durée âgés de 55 ans et plus. La Figure 4 indique une baisse de l'âge des personnes embauchées chaque année en emploi de solidarité. Tant la moyenne que la médiane (soit l'âge qui sépare la population en deux groupes de même taille) diminuent entre 2008 et 2010. Cette modification est liée à l'évolution du profil des personnes arrivant en fin de droits, ainsi qu'à la nature des postes créés. Au moins 20 % des postes d'EdS (par exemple des cyclistes tirant des remorques, cf. le tableau en annexe 11.2) requiert des capacités physiques dont le public-cible des plus de 55 ans dispose moins souvent.

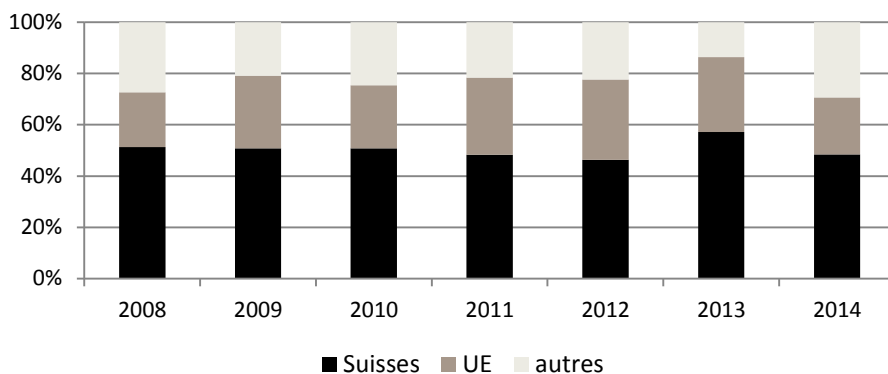
Figure 4: Age moyen et âge médian à l'engagement (2008-2014)



Source: CDC à partir des données SEdS

La nationalité des employés EdS constitue une deuxième donnée personnelle recueillie à l'inscription. La Figure 5 ci-dessous, indique les proportions de nouveaux EdS en fonction de trois catégories. Elle permet de constater que les ressortissants suisses sont les plus nombreux, dans une proportion variant entre 46 % et 57 % des contrats conclus chaque année. Les nationalités des autres ressortissants sont très diverses avec, en moyenne sur toute la période, 28 % de ressortissants de l'UE et 22 % de ressortissants d'autres pays (pays d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe extra-communautaire).

Figure 5: Nationalité des personnes débutant un EdS (2008-2014)



Source: CDC à partir des données SEdS

Sorties des EdS

Cette partie présente des éléments relatifs à l'efficacité du dispositif. Cette analyse a été rendue possible par l'existence d'une base de données tenue à jour par le service des emplois de solidarité. D'autres éléments concernant l'efficacité des EdS seront abordés dans le chapitre 4.

Entre février 2008 et fin octobre 2014, 1495 contrats d'EdS ont été conclus. Ces contrats ont concerné 1470 personnes différentes (25 personnes ont conclu deux contrats différents, pour 15 d'entre elles ces deux contrats se sont enchaînés). Sur ces 1495 contrats, 791, soit 53 %, ont été interrompus. Les raisons d'interruption figurent dans le Tableau 13 par ordre d'importance. Il convient de noter que 15 % des sorties sont liées à des raisons de santé et que les licenciements constituent le motif de près de la moitié des sorties.

Tableau 13: Raisons des sorties (2008-2014)

Raisons des sorties		
Retour sur le marché ordinaire	208	26%
dont 43 (5%) par le biais d'une ARE		
Licenciement pour inadéquation	205	26%
Retour sur le marché ordinaire	165	21%
Licenciement pour raison de santé	89	11%
Licenciement pour faute	77	10%
Départ à la retraite	71	9%
Démission sans motif	61	8%
Démission pour raison de santé	28	4%
Départ à l'étranger	23	3%
Nouvelle attribution de poste EdS	15	2%
Décès	8	1%
Départ pour suivre une formation	6	1%
Total	791	100%

Source: CDC à partir des données SEdS

Les organisations se caractérisant par le plus fort taux de retour en emploi sont Artraction (42 %), CERTIS (41 %), Trajets et Bienvenue (33 %). Ces taux plus élevés sont pour la plupart assez aisément explicables. Pour Artraction ils sont liés à la stabilisation par la Ville de Genève de nombreux postes de gardiens de musée. CERTIS est un projet dédié à la réinsertion qui engage en EdS des

personnes qui, durant cette période, travaillent à l'essai chez les partenaires de Certis en vue d'un engagement ultérieur. Bienvenue emploi des personnes très qualifiées comme stewards urbains renseignant les voyageurs dans les lieux touristiques de la ville de Genève. Du fait de leur profil, ces personnes retrouvent plus facilement en emploi sur le marché primaire.

Le premier bilan du dispositif réalisé en 2011⁴⁵ indique à ce propos que les EdS n'ont pas eu l'effet «tremplin» qui était initialement prévu. Le nombre de personnes quittant leur EdS pour un emploi sur le marché primaire s'avérait alors particulièrement faible (37 personnes au 31 décembre 2010 pour 634 contrats d'EdS).

Le Tableau 14 livre des informations complémentaires en adoptant une approche par cohorte. Les bénéficiaires d'EdS y sont répartis en fonction de l'année durant laquelle ils ont pris leur poste. Il en résulte qu'au 30 octobre 2014, le taux de sorties pour emploi sur le marché primaire était de 14 %.

Tableau 14: Sorties du dispositif par cohorte (2008-2014)

Cohortes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Effectif	150	240	244	296	272	168	125	1495
Sorties	98	169	167	177	114	56	10	791
%effectif	65%	70%	68%	60%	42%	33%	8%	53%
Sorties emploi	18	42	40	51	37	19	2	209
%effectif	12%	18%	16%	17%	14%	11%	2%	14%
%sorties	18%	25%	24%	29%	32%	34%	20%	26%

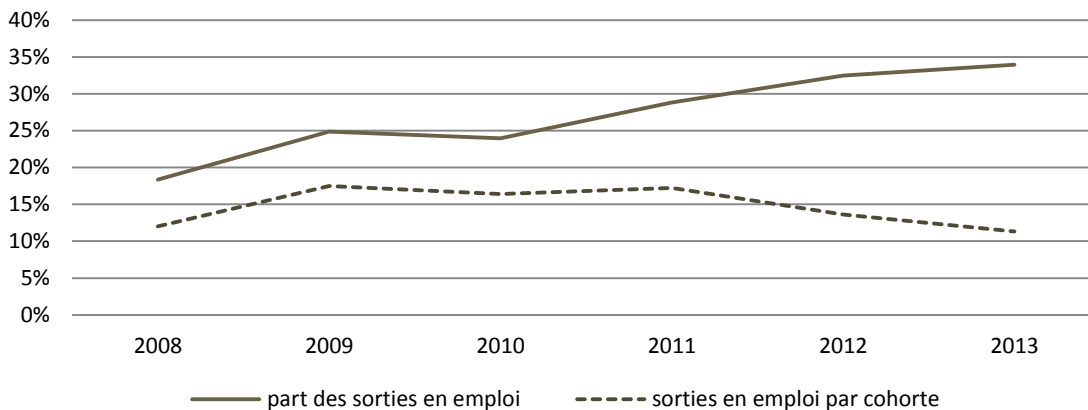
Source: CDC à partir des données SEdS

La lecture du tableau ci-dessus permet de constater que, sur l'ensemble de la période, un peu moins d'une personne sur deux est toujours en EdS et que le quart des sorties s'effectue vers l'emploi sur le marché primaire. Il n'est pas possible de comparer directement les colonnes du tableau entre elles, étant donné que le temps qui s'est écoulé entre l'entrée et la sortie de l'EdS n'est pas le même (biais d'historicité). Les données de l'année 2008 concernent les sorties sur 6 ans, alors que celle de 2014 ne sont observées que sur une durée comprise entre 0 et 10 mois.

La Figure 6, ci-dessous, permet de constater que les sorties des personnes ayant débuté un EdS en 2008 se font nettement moins souvent vers l'emploi que celle des personnes faisant parties des cohortes ultérieures d'employés EdS. Il paraît probable que les personnes engagées en 2008 n'aient pas fait l'objet de la même sélection que ceux débutant un EdS les années suivantes. La comparaison, pour chaque cohorte, du nombre de sorties vers l'emploi avec nombre total de sorties indique une amélioration de la part des sorties vers l'emploi qui passe de moins de 20 % pour la première cohorte à près de 35 % pour celle regroupant les personnes ayant débuté un EdS en 2013.

⁴⁵ Ce bilan est annexé au RD 873 (rapport d'évaluation de la LMC, 2011).

Figure 6: Part des sorties vers l'emploi par cohorte au 31 octobre 2014



Source: CDC à partir des données SEdS

L'amélioration du profil des personnes en EdS constitue un facteur important dans l'accroissement des retours vers l'emploi des cohortes les plus récentes (cf. Figure 6). Cette amélioration peut être mise en lien avec trois éléments.

1. Le SEdS et les partenaires ont procédé à une sélection plus précise des candidats, étant donné la diminution du rythme de création de nouveaux postes dès 2012, puis le plafonnement du nombre de postes dès 2013.
2. Le profil des personnes arrivant en fin de droits a connu une amélioration en raison d'une durée de chômage plus courte. D'une part, les ETC qui permettaient d'enchaîner les périodes d'indemnisation ont été supprimés. D'autre part, la 4^e révision de la LACI a réduit la durée d'indemnisation (en particulier pour les personnes libérées de l'obligation de cotiser, comme les jeunes sortant de formation). Elle a, de plus, définitivement mis fin à la possibilité de prolongation de 120 jours du nombre maximal d'indemnités de chômage dont ont pu bénéficier les chômeurs du canton (entre juillet 2003 et mars 2007, puis entre avril 2010 et mars 2011). Du fait de ces prolongations, seules les personnes n'ayant pas retrouvé d'emploi après deux ans de chômage arrivaient en fin de droits. Les personnes ayant un profil plus favorable à la réinsertion pouvaient bénéficier de six mois supplémentaires pour retrouver un emploi.
3. Depuis 2012, les EdS sont ouverts aux bénéficiaires de l'Hospice général qui n'ont pas forcément connu d'épisodes de chômage de longue durée. Certains n'ont même pas bénéficié de l'assurance-chômage⁴⁶. Étant donné que les profils de bénéficiaires de l'aide sociale sont nettement plus diversifiés que ceux des chômeurs en fin de droits, le recrutement devient plus facile pour les organisations partenaires. La proportion des bénéficiaires de l'aide sociale parmi les nouveaux contrats passe de 8 % en 2012 à 29 % en 2014 (20 % en 2013). Entre février 2012 et octobre 2014, 110 bénéficiaires de l'Hospice général ont été engagés en EdS. Sur ces 110 personnes, 22 ont quitté leur EdS, dont 9 pour un emploi. La reprise d'emploi constitue le motif de 41 % des sorties d'anciens bénéficiaires de l'Hospice général, contre 30 % pour les autres personnes ayant débuté un EdS durant la même période.

Le léger accroissement des sorties annuelles vers l'emploi à partir de 2010 est donc lié à l'amélioration du profil des cohortes les plus récentes. Il doit également être mis en rapport avec

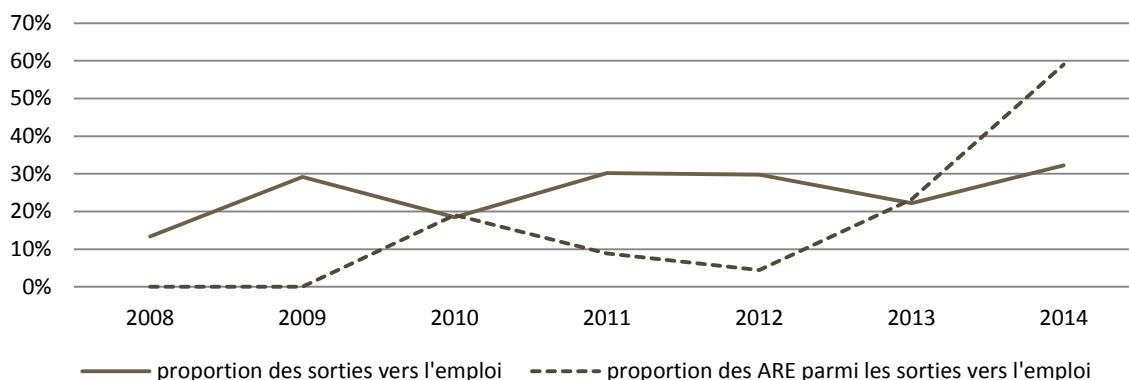
⁴⁶ C'est le cas de 80 % des bénéficiaires de l'aide sociale ayant signé un contrat d'EdS (87 sur 110). Cette absence de droits est le plus souvent liée à l'absence ou l'insuffisance de cotisation à l'assurance-chômage.

l'intensification des actions visant la réinsertion, notamment grâce à un recours accru aux allocations de retour en emploi et à la valorisation des actions de formation professionnelle (cf. le point suivant).

Allocations de retour en emploi et actions de formation professionnelle

Au 31 octobre 2014, 43 ex-employés EdS ont été engagés au bénéfice d'une ARE. Avant septembre 2013, ils étaient 14. Il y a donc eu 29 ARE dans les 13 mois suivant la reprise de cette mesure par le SEdS. Sur ces 43 contrats ARE, 28 ont été conclus avec 19 partenaires différents⁴⁷ et 15 avec autant d'entreprises de secteurs très variés. La Figure 7 montre la part annuelle des retours en emploi parmi les sorties, ainsi que la part de ces retours en emploi s'effectuant par le biais d'une ARE. Elle n'adopte pas une logique par cohortes.

Figure 7: sorties vers l'emploi et recours aux ARE par année



Source: CDC à partir des données SEdS

Le recours plus fréquent aux ARE peut également être mis en lien avec les actions entreprises par le projet pilote «Carrefour Emploi Formation» (CERTIS) (12 réinsertions par le biais d'ARE). Ce projet vise la requalification et la réinsertion sur le marché de personnes en EdS employées par n'importe lequel des partenaires. Après une phase de sélection, une partie des candidats bénéficie d'un accompagnement dans leur recherche d'emploi. Les résultats obtenus sont encourageants. Le programme a démarré avec 25 candidats en 2013. À fin octobre 2014:

- 12 ont réintégré le marché ordinaire de l'emploi au bénéfice d'une ARE,
- 11 ont pu orienter ou consolider leur projet de formation dans une filière qualifiante adaptée,
- 4 sont encore dans le programme.

Avant la création de CERTIS, certains partenaires avaient déjà mis en place des programmes visant la réinsertion incluant un accompagnement et un processus d'acquisitions de compétences. Cependant, les partenaires n'ont aucune obligation légale de favoriser la formation des employés EdS. Ils y sont néanmoins encouragés par la prime à la réinsertion prévue par la loi et surtout par les actions coordonnées par le SEdS.

Le groupe d'accompagnement des EdS, constitué des principaux partenaires, traite fréquemment de la réinsertion. Des ateliers consacrés à cette thématique sont organisés plusieurs fois par année et un groupe de travail a été créé en septembre 2012 pour traiter de la formation des employés EdS. Ce groupe qui s'est réuni 10 fois entre sa création et novembre 2014 organise des rencontres avec des acteurs de la formation continue et permet l'échange de bonnes pratiques entre partenaires. La mutualisation des ressources des partenaires (partage de savoir-faire et mise à disposition de prestations) apparaît comme une solution efficace pour favoriser la réinsertion des employés EdS.

⁴⁷ Il y a eu deux contrats ARE chez deux partenaires et quatre contrats chez un partenaire.

Le guide à l'intention des organisations partenaires encourage les organisations à favoriser la formation professionnelle de leurs employés. Il mentionne également les sources de financement existantes telles que le chèque annuel de formation qui peut financer des cours jusqu'à 750 CHF par année.

Selon les observations de la Cour, il existe cependant des freins à différents niveaux au développement d'une politique de formation dans les EdS.

- Les **partenaires** de petite taille et tous ceux qui ne sont pas des entreprises formatrices (notamment par le biais de l'apprentissage) ne savent pas comment mettre en œuvre une telle politique. D'une part, ils ne disposent pas des compétences pour le faire. D'autre part, ils n'en ont pas les ressources. Actuellement, les partenaires EdS ne peuvent pas financer ce type d'accompagnement via l'OCE et sont dépendants du fonds chômage de la Ville de Genève, dont le rôle n'est pas de soutenir à long terme des projets. La mise en place d'un accompagnement/encadrement socioprofessionnel est plus facile pour les organisations qui bénéficiaient déjà d'autres financements (chômage, AI, aide sociale, etc.) que pour celles qui se sont mises en place pour proposer des EdS.
- Plus généralement, les **encadrants** des EdS proviennent d'horizons professionnels très différents. L'hétérogénéité de leurs compétences et qualifications peut constituer une richesse, mais elle fait aussi qu'ils manquent de référentiels communs pour élaborer et échanger des bonnes pratiques en matière de formation.
- Une part importante des **employés EdS** sans qualifications ne dispose pas forcément des connaissances de base nécessaires (notamment en lecture et en calcul) pour le suivi d'une formation qualifiante. L'acquisition de ces compétences constitue un processus de longue haleine. D'autres ne sont pas intéressés à suivre des formations liées au poste qu'ils occupent.
- En matière de **financement**, les frais de formation des personnes en emploi de solidarité ne sont pas pris en charge par l'OCE. En outre la fondation cantonale pour la formation professionnelle (FFPC) refusait d'entrer en matière pour la perte de gain des employés EdS en formation⁴⁸. Depuis fin 2014, ce dispositif est accessible, mais la perte de gain porte uniquement sur la part autofinancée du salaire (en moyenne 25.8 %) des employés EdS suivant une formation continue. Pour pallier ce manque de moyens, les partenaires se sont tournés vers le secteur privé et ont réussi à obtenir un accès à une fondation pour financer des projets individuels de formation qui sont préavisés par une sous-commission réunissant des employeurs d'EdS et des représentants du SEdS.

2.1.11 Les stages de requalification cantonaux (STAREC)

En août 2012, les stages de requalification remplacent les programmes emploi formation. Le principe guidant l'articulation des mesures fédérales et cantonales reste le même. Les mesures proposées dans le cadre cantonal (passage du PCEF au STAREC) sont conçues comme la prolongation de celles proposées dans le cadre fédéral (passage du PEF au STARE). Cette prolongation est désormais explicitement restreinte aux seuls cas où la mesure permet d'augmenter significativement les chances d'insertion et doit être réalisée sur la base d'une nouvelle évaluation des compétences du demandeur d'emploi.

En théorie, le contenu des STARE (et donc des STAREC qui les prolongent) peut être encore plus varié que celui des PEF et des PCEF auxquels ils ont succédé dans la LMC. En effet, la loi a facilité

⁴⁸ En règle générale, la FFPC prend en charge le financement de 50 % du salaire de l'employé pour les heures de formation réalisées pendant le temps de travail. Tous les employeurs (privés et publics) cotisent à la FFPC.

l'organisation de stages dans l'économie privée, l'accès à des formations qualifiantes et certifiantes et permet même le remplacement par toute autre mesure d'activation vers l'emploi lorsque la situation personnelle du chômeur le justifie. Les personnes participant à un STAREC touchent des indemnités dont le montant correspond à leurs indemnités de chômage précédentes, avec un plafond qui passe de 4500 CHF par mois pour le PCEF à 5000 CHF par mois pour le STAREC. La durée maximale de la mesure reste de 6 mois, y compris la durée des mesures STARE précédentes. Elle est de 12 mois pour les personnes âgées de 50 ans et plus, ce qui représente une autre amélioration (pour les personnes concernées) par rapport au PCEF qui fixait le même seuil à 55 ans.

Dans les faits, la politique d'attribution de la mesure est devenue plus rigide. Toute demande de prolongation d'un STARE (mesure d'emploi fédérale) en STAREC doit passer par la direction. Ce contrôle a incité les conseillers ORP à n'attribuer la mesure qu'à un nombre extrêmement limité de personnes pour lesquelles la poursuite de la mesure représentait une réelle plus-value sur le marché du travail (8 STAREC en 2012, 14 en 2013). Dans la majorité des cas, les mesures prolongées étaient des STARE organisées en partenariat avec des entreprises privées et combinant formation et stage pratique. Le STAREC a aussi été, dans quelques rares cas (moins de trois par année) accordé indépendamment du suivi préalable d'un STARE. Il existe donc un potentiel d'attribution plus large de cette mesure.

2.2 Constats relatifs aux mesures mises en œuvre par l'OCE

Constat 1: gestion de l'arrivée en fin de droits

L'ORP a mis au point une procédure permettant une prise en charge équivalente de toutes les personnes arrivant en fin de droits. Cette procédure ne comprend toutefois pas de bilan à l'arrivée en fin de droits.

Constat 2: information des personnes arrivant en fin de droits

Aucune information écrite n'est remise aux personnes arrivant en fin de droits pour les orienter dans la suite de leur parcours en tant que demandeur d'emploi, alors que le dispositif est particulièrement complexe. Les séances collectives d'information ont été remplacées par un film qui présente en détail les ARE et les EdS mais omet les autres possibilités (conditions d'accès au dispositif LIASI, prestations assurées au niveau communal, associations d'aide aux chômeurs).

Constat 3: poursuite du suivi par l'ORP

La prise en charge des chômeurs en fin de droits par l'ORP est très limitée. Elle pourrait théoriquement concerner toutes les personnes qui n'ont pas accès à l'Hospice général et qui continuent à rechercher un emploi. Dans les faits, la proportion de chômeurs en fin de droits qui demeurent inscrits est très faible. En outre, les entretiens de suivi n'ont lieu que tous les trois mois et les mesures accessibles après l'arrivée en fin de droits, comme le STAREC et une partie des mesures fédérales, sont très peu utilisées.

Constat 4: désinscription de l'ORP

Les chômeurs sans droits à l'assurance-chômage qui restent inscrits à l'ORP sont informés au début de leur suivi du fait que tout manquement (absence de recherches d'emploi mensuelles, absence lors d'un entretien), entraînera leur désinscription. Ils sont également désinscrits au terme du délai-cadre de deux ans qu'ils ont ouvert à leur inscription au chômage. Ces désinscriptions font l'objet d'un courrier qui ne mentionne pas la possibilité de se réinscrire. Or, le fait d'être inscrit permet de bénéficier des conseils de l'ORP en matière de recherche d'emploi et de la possibilité d'un placement sur un emploi vacant annoncé au service employeurs de l'OCE.

Constat 5: accès aux allocations de retour en emploi

L'art. 33 al. 1 LMC impose le dépôt d'une demande d'éligibilité aux prestations cantonales dans les 30 jours après la dernière indemnité de chômage. Si un chômeur en fin de droits n'a pas déposé cette demande dans les temps impartis, il ne peut avoir accès à cette prestation. Cette disposition conduit à un traitement inégal par rapport aux bénéficiaires de l'Hospice général qui, depuis 2012, y ont accès sans devoir répondre à cette condition préalable.

Constat 6: contrôle des allocations de retour en emploi

Le contrôle des entreprises a été renforcé depuis le transfert de la responsabilité des ARE au service des emplois de solidarité. La commission tripartite du marché du travail reste chargée de préavisier les demandes d'allocations. Elle dispose de peu de ressources pour réaliser cette tâche qui est secondaire par rapport à sa mission principale consistant à préavisier les demandes d'autorisation de travail relevant de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail. Dans ces conditions, la plus-value apportée par cette commission est limitée.

Constat 7: promotion des allocations de retour en emploi

Certains conseillers ORP doutent encore de la pertinence de l'ARE, redoutant des effets d'aubaine, et ne la promeuvent pas. L'OCE n'effectuait pas non plus de promotion de cette mesure auprès des employeurs avant la reprise de cette prestation par le service des emplois de solidarité.

Constat 8: conception des emplois de solidarité

Le public cible, les objectifs et le dispositif des emplois de solidarité manquent de cohérence. D'une part l'objectif de retour sur le marché primaire n'est pas forcément réaliste pour les bénéficiaires présentant les risques de marginalisation sociale les plus importants. D'autre part, le dispositif ne prévoit pas de soutien systématique aux personnes présentant des profils leur permettant de trouver un emploi sur le marché ordinaire.

Constat 9: encadrement des emplois de solidarité

Aucun encadrement externe des employés EdS n'est prévu et l'encadrement interne est parfois insuffisant pour faciliter la réinsertion professionnelle. Beaucoup de partenaires sont de petites structures associatives sans capacité pour mettre en œuvre des objectifs de réinsertion. Les compétences des encadrants des organisations partenaires sont disparates, ce qui ne facilite pas l'échange de bonnes pratiques. Les expériences de mutualisation des ressources constituent cependant un moyen adéquat pour faciliter la réinsertion des employés EdS, surtout en l'absence de ressources financières étatiques supplémentaires.

Constat 10: sorties des emplois de solidarité

Les analyses de la base de données du service des emplois de solidarité indiquent que les licenciements pour inadéquation et les retours vers l'emploi sur le marché primaire constituent les motifs principaux de sortie. L'emploi constitue le motif de moins de 20% des sorties des personnes engagées en 2008, contre près de 35% de celles engagées en 2013. Les retours vers l'emploi se sont accrus en raison de l'engagement de participants présentant des profils plus propices à la réinsertion, mais aussi grâce aux initiatives des partenaires et à un recours accru aux ARE.

2.3 Les mesures pilotes communes à l'OCE et l'Hospice général (2007-2012)

Cette section s'attache à présenter la mise en œuvre de mesures confiées à des prestataires externes par l'OCE et, dans certains cas, l'Hospice général. Toutes ces mesures étaient spécifiquement destinées à un public de chômeurs en fin de droits. Elles visaient deux objectifs successifs, l'évaluation de la distance à l'emploi et le reclassement professionnel des personnes proches ou provisoirement éloignées du marché de l'emploi. Les personnes jugées trop éloignées du marché du travail devaient pour leur part être désinscrites pour aptitude insuffisante au placement (selon l'art. 15 LACI).

L'analyse de la mise en œuvre de ces mesures et, dans la limite des données disponibles, de leur efficacité paraît nécessaire à la Cour pour trois raisons:

1. Il s'agit de programmes pilotes dont les effets auraient dû être évalués et présentés au Grand Conseil (cf. l'art. 6J LMC).
2. Ces interventions étant spécifiquement destinées aux chômeurs en fin de droits, leur évaluation nous renseigne sur les facteurs de succès ou d'échec de mesures destinées à cette catégorie de demandeurs d'emploi.
3. Cette analyse permettra, dans la suite du rapport, d'évaluer à quel point le dispositif actuel a permis de dépasser les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces mesures.

2.3.1 Bases légales

L'article 6J de la LMC introduit en 2008 autorise la mise en œuvre de projets pilotes visant à «favoriser la réinsertion rapide et durable des chômeurs». Il précise que ces projets doivent être approuvés par le Conseil d'État et faire «l'objet d'une évaluation de leurs effets offrant toutes les garanties de qualité». Cette évaluation, transmise pour information au Grand Conseil, doit permettre au Conseil d'État de décider de leur poursuite. Durant la discussion en commission du projet de loi, le département informe les députés du fait qu'un projet-pilote est déjà en cours (PL 9922A). Il s'agit d'une expérience de reclassement menée par un prestataire privé depuis le 26 septembre 2006. Elle concerne les chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage qui finance ce programme. L'évaluation scientifique de l'efficacité de ce projet pilote a été confiée à l'Observatoire universitaire de l'emploi. Un rapport intermédiaire concernant les six premiers mois est publié en juin 2007 (Flückiger, Kempeneers, 2007). Le rapport final est publié en mai 2008 (Flückiger, Kempeneers, 2008). Il conclut à une efficacité supérieure du programme de reclassement par rapport au suivi par l'ORP d'un groupe de contrôle présentant des caractéristiques similaires. À partir de 2008, les programmes de reclassement destinés aux chômeurs indemnisés ne sont plus considérés comme des projets pilotes.

À partir de la fin de l'année 2007, d'autres programmes pilotes sont mis en œuvre à destination des demandeurs d'emploi non indemnisés. Pour leur financement, le département fait appel à une ligne budgétaire spécifique dont l'OCE dispose depuis 2000 et qui était destinée à la formation des personnes en emploi temporaire (1,5 millions en 2000). Cette ligne budgétaire est faiblement utilisée durant les premières années (12 cours attribués en 2000, 37 en 2001) en raison du caractère hautement subsidiaire de la formation par rapport aux autres mesures (ETC, ARE) et de la faiblesse des ressources affectées à la prise en charge des personnes qui auraient pu bénéficier de ces formations. Pour mémoire, les ressources en personnel des mesures cantonales étaient essentiellement consacrées à la gestion des ETC. Ce n'est qu'à partir de 2005 et le transfert au SMC des dossiers des demandeurs d'emploi de l'Hospice général que le service se voit affecter des

ressources supplémentaires spécifiquement dédiées au suivi de cette population. C'est dans ce cadre que vont être mis en œuvre plusieurs projets pilotes.

2.3.2 Réinsère+ [septembre 2007-avril 2008]

Le projet Réinsère+ est mis en œuvre en collaboration entre le service du RMCAS de l'Hospice général et un opérateur privé à partir de septembre 2007. L'objectif du projet pilote était le développement d'outils plus fins et plus personnalisés que ceux existant jusqu'alors pour faciliter la réinsertion des chômeurs de longue durée. Sa logique consistait à déterminer pour quels bénéficiaires du RMCAS une action concertée en matière de réinsertion professionnelle pouvait être entreprise. Il était donc nécessaire d'effectuer une première sélection en écartant les bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi. Le public-cible était les personnes inscrites au RMCAS depuis quatre ans ou plus (25 % des dossiers à fin décembre 2006).

L'évaluation, réalisée sur dossier par un groupe mixte composé de collaborateurs de l'Hospice général et un collaborateur de l'opérateur privé, devait évaluer la distance à l'emploi de 150 personnes, soit la moitié du public-cible et statuer sur leur capacité réelle d'exercer une activité lucrative salariée. Cette évaluation devait déterminer la nature de leur prise en charge future. Ce projet contient la même idée de base que celle développée dans la LIASI pour le stage d'évaluation à l'emploi.

À l'issue de cette première phase, 63 candidats ont été évalués comme étant suffisamment proches de l'emploi. Ils ont été retenus pour participer à une mesure de reclassement d'une durée de 6 mois organisée par le même opérateur privé, tandis que 77 personnes ont été évaluées comme n'étant pas réellement capables d'exercer dans l'immédiat une activité professionnelle. Parmi ces dernières, 58 ont reçu quelques mois plus tard un courrier de l'OCE les informant qu'un groupe d'experts avait conclu à leur inemployabilité et qu'en conséquence leur dossier de demandeur d'emploi était annulé.

Certaines de ces personnes se sont senties humiliées par ce constat d'inemployabilité et la presse en a fait écho. Sur cette base, une interpellation urgente écrite a été transmise au Conseil d'État. Dans sa réponse, ce dernier notait que *«le constat dit "d'inemployabilité" permet à ces personnes d'échapper aux contraintes administratives liées à leur inscription à l'OCE et à l'obligation pour elles, souvent lourde et parfois humiliante, de fournir régulièrement la preuve de recherches d'emploi infructueuses»*. Il assurait que les personnes concernées bénéficieraient désormais d'un suivi *«concentré sur l'objectif de réinsertion sociale»* auprès d'un centre d'action sociale (CAS) (IUE 545-A, 5 mars 2008).

Des œuvres d'entraide se mobilisèrent contre ces clôtures de dossiers et moins d'un mois après cette réponse, les directions de l'OCE et de l'Hospice général reconnaissaient le caractère inapproprié de la missive émanant de leurs services et annulaient ces décisions qui ne reposaient sur aucune base légale. Charge était cependant faite aux collaborateurs du RMCAS de persuader les personnes concernées de quitter le RMCAS pour l'aide sociale. À la même période, le projet pilote est définitivement abandonné au vu de l'absence de retour en emploi parmi les bénéficiaires de la mesure de reclassement.

L'analyse de ce premier projet pilote destiné à des demandeurs d'emploi de très longue durée permet de dégager trois enseignements. Premièrement, le choix des participants a été opéré sur des critères purement administratifs (durée d'inscription) plutôt que sur une première évaluation individualisée des personnes concernées. Deuxièmement, la distance à l'emploi a été évaluée sur dossier, à nouveau sans participation active des personnes concernées. Troisièmement la communication de l'administration a été particulièrement malheureuse.

2.3.3 Reclassement RMCAS [novembre 2007 – juin 2012]

Dans le même temps que se déroulait la première phase du projet Réinsère+, le Conseil d'État annonçait le début d'une expérience pilote de reclassement confiée à l'opérateur privé auprès duquel un projet pilote concernant les demandeurs d'emploi indemnisés était en cours (cf. 2.2.1). «*Un groupe de 50 personnes tirées au sort parmi les 617 bénéficiaires concernés⁴⁹ du RMCAS a été adressé au mandataire. Son action a débuté le 5 novembre dernier, sous la supervision d'un groupe de suivi constitué de représentants du Département de la solidarité et de l'emploi, de l'Office cantonal de l'emploi et de l'Hospice général*» (Communiqué de presse du 19.11.2007⁵⁰). Un communiqué ultérieur annonçait le reclassement de sept personnes et promettait la publication d'un bilan sur cette nouvelle expérience pour la fin de l'année 2008 (Communiqué de presse du DSE, 7 mai 2008).

Les participants envoyés par le RMCAS auprès de cet opérateur privé bénéficiaient du même suivi que les chômeurs envoyés par les ORP. Il n'y avait donc pas de modalités spécifiques pour ces chômeurs de très longue durée.

Les informations permettant d'évaluer l'efficacité de ce programme sont synthétisées dans les deux tableaux ci-dessous. Il convient de noter que la qualité de ces données n'est pas optimale. D'une part, les deux tableaux proviennent de sources différentes et ne peuvent donc pas être fusionnés. D'autre part, certaines données du premier tableau proviennent d'un document de synthèse incomplet remis par le prestataire au SMPE en mars 2009 (Tableau 15). Il s'agit néanmoins des seules données retrouvées par l'OCE qui faisait partie du groupe de suivi, mais n'était pas en charge du contrôle des résultats avant 2010⁵¹.

Afin de disposer de données similaires pour toutes les mesures, la Cour a calculé, en complément de l'indicateur existant, un taux de reclassement spécifique prenant en compte les annulations et les arrêts de mesure⁵².

Tableau 15: reclassement RMCAS (novembre 2007 – février 2009)

Annulations de mesure (durant 1 ^{er} mois)	26
Arrêts de mesure (entre 2 ^e et 6 ^e mois)	25
Fins de mesure (sans reclassement)	41
Retour en emploi	13
Mesure en cours	60
Nombre total de participants	165
Taux de reclassement OCE (13/54)	24%
Taux de reclassement CDC (13/105)	12%

Source: données figurant dans le rapport intermédiaire de l'opérateur privé à l'attention du SMPE

À partir de février 2009, le SMPE est en charge du contrôle de ce prestataire, ce qui permet de disposer de chiffres validés. Les retours en emploi sont notamment contrôlés en vérifiant que les

⁴⁹ Il s'agit de personnes bénéficiant des prestations du RMCAS depuis plus de 2 ans mais moins de 5 ans.

⁵⁰ Ce communiqué n'est pas disponible sur le site internet de l'état de Genève, il peut être consulté dans l'annexe 8 du rapport d'évaluation des mesures d'insertion professionnelle dans le canton de Fribourg (Bonoli et al., 2008).

⁵¹ L'OCE assiste aux revues de contrat avec le prestataire, mais c'est l'Hospice général qui est en charge de cette mesure jusqu'au début de l'année 2009.

⁵² L'indicateur de reclassement établi par la Cour met en rapport le nombre de personnes reclassées en fonction du nombre total de participants soustrait du nombre de mesures encore en cours (i.e. non terminées). L'OCE prend en compte les arrêts de mesures dans son calcul lorsque la mesure est arrêtée soit sur la base d'une plainte jugée recevable des participants ou de leurs référents, soit parce que le prestataire ne s'estime pas en mesure de pouvoir reclasser le participant. Selon l'OCE ces cas sont extrêmement rares.

personnes annoncées comme reclassées par le prestataire sont bien désinscrites du RMCAS. Plusieurs sorties pour prise d'emploi ont ainsi été requalifiées comme fins de mesure, car les salaires perçus ne permettaient pas la sortie du régime RMCAS. Les résultats de cette deuxième période sont encore plus décevants que ceux de la première (cf. Tableau 16). La mesure est interrompue en juin 2012, 5 mois après l'entrée en vigueur de la LIASI, date à partir de laquelle aucun nouveau participant n'est plus envoyé dans cette mesure.

Tableau 16: reclassement RMCAS (février 2009-juin 2012)

Annulations de mesure (durant 1 ^{er} mois)	59
Arrêts de mesure (entre 2 ^e et 6 ^e mois)	77
Fins de mesure	231
Retour en emploi	42
Mesure en cours	14
Nombre total de participants	433
Taux de reclassement OCE (42/273)	15%
Taux de reclassement CDC (42/419)	10%

Source: données OCE

L'analyse de ce deuxième projet pilote permet de relever trois enseignements. Premièrement, les participants à ce programme ont à nouveau été sélectionnés sur la base de critères administratifs (tirage au sort de personnes inscrites au RMCAS depuis plus de deux ans, mais moins de cinq ans). Deuxièmement le suivi ne se différencie pas de celui des chômeurs de moins longue durée envoyés par les ORP. Troisièmement, un participant sur trois ne va pas au terme de la mesure.

2.3.4 Mesures d'évaluation DALE (distance à l'emploi) [mars 2009 - juin 2012]

Concept et acteurs

Les deux projets pilotes étudiés précédemment concernaient uniquement une partie des bénéficiaires du RMCAS. Les mesures DALE s'adressent à l'ensemble des demandeurs d'emploi sans droits à l'assurance-chômage qui sont enregistrés auprès du service des mesures cantonales (SMC) de l'OCE. Le projet DALE a démarré en mars 2009. Il constitue un moyen de faire face à un «stock» de dossiers toujours plus important, soit plus de 4000 dossiers rattachés au SMC (4200 pour l'année 2010).

Selon un rapport d'évaluation interne de l'OCE⁵³, ces mesures poursuivaient trois objectifs principaux:

- apporter un suivi à des demandeurs d'emploi qui ne pouvaient être vus régulièrement faute d'effectifs au SMC;
- différencier les dossiers en fonction de la distance à l'emploi;
- éliminer le «double suivi»⁵⁴ en laissant à l'Hospice général les personnes les plus éloignées de l'emploi et en suivant de plus près à l'OCE les personnes évaluées comme proches ou momentanément éloignées.

Les mesures d'évaluation DALE qui duraient un mois étaient organisées par sessions. Elles comportaient des rencontres individuelles avec des coachs, des rencontres en groupe (ateliers), des tests (notamment psychotechniques) et, chez certains prestataires, des stages dans un environnement professionnel. L'évaluation de la distance à l'emploi comprenait trois échelons:

⁵³ Rapport évaluation mesures DALE, avril 2011.

⁵⁴ La Cour préfère parler de double inscription, étant donné la nature minimale du suivi apporté par l'OCE.

- proche du marché de l'emploi et disposant de 2 à 3 cibles professionnelles réalistes et réalisables sans recours à des mesures autres que des cours de méthodologie de recherche d'emploi;
- provisoirement éloigné du marché de l'emploi et nécessitant le suivi de mesures (de formation ou de reclassement);
- éloigné du marché de l'emploi en raison de problématiques d'ordre social ou de santé influençant négativement la capacité et la motivation à se mobiliser pour rechercher un emploi.

Les prestataires⁵⁵, les mesures, les publics-cibles et la période contractuelle sont indiqués ci-dessous:

- Eval1 qui proposait la mesure «Confrontation» destinées aux 20-30 ans (mars 2009-décembre 2012);
- Eval2 qui proposait la mesure «Vision» destinée à tous les publics (novembre 2009-fin juin 2012);
- Eval3 qui proposait la mesure «Évaluation Métier» destinée aux publics avec des problématiques de santé, puis devenant «tous publics» à partir de mi-2011 (mars 2010-fin juin 2012);
- Eval4 qui proposait la mesure «Évaluation – reclassement» pour tous publics (janvier 2011-fin juin 2012).

Difficultés du public selon les prestataires

Dans leurs rapports au SMPE, les prestataires de ces mesures soulignaient l'hétérogénéité des profils des participants (formation, origine, parcours). Ils observaient chez nombre d'entre eux un sentiment de frustration vis-à-vis du marché du travail, mais paradoxalement une forte volonté d'insertion. Ils relevaient aussi un manque de confiance en soi, une image de soi négative, ainsi qu'un réseau social peu étendu et, pour une petite partie des participants, des problèmes de comportement. Les principaux freins à l'emploi identifiés étaient le déficit de qualifications, une maîtrise insuffisante de la langue française, le manque d'expérience professionnelle, une méconnaissance du tissu économique et du marché de l'emploi, ainsi que la difficulté à utiliser les outils informatiques devenus essentiels pour la recherche d'emploi. Les prestataires remarquaient encore que les jeunes mères ne disposaient souvent pas de solution de garde et que la disponibilité des participants pouvait être perturbée par des soucis d'ordre administratif et financier (endettement).

En dépit de ces éléments, plus des trois quarts des participants terminant ces mesures étaient évalués comme proches ou provisoirement éloignés du marché du travail.

Difficultés de mise en œuvre

Dès leur démarrage, ces mesures ont connu d'importants problèmes de fréquentation comme le montre le Tableau 17 ci-dessous. En 2010, 2123 personnes ont été convoquées, seuls 69 % d'entre elles étaient présentes au premier entretien, 30 % au démarrage effectif de la mesure et seul un quart des personnes sélectionnées, soit 544 personnes, parvenait au terme de la mesure. Les résultats se sont progressivement améliorés les années suivantes. En 2011, 3549 candidats ont été convoqués, mais seuls 35 % d'entre eux sont arrivés à la fin de la mesure. En 2012, la plupart des mesures ne sont opérationnelles que pour six mois durant lesquels 1027 candidats sont convoqués pour 432 fins de mesure (42 %).

⁵⁵ La Cour a choisi d'anonymiser les prestataires afin d'évaluer globalement le dispositif DALE plutôt que ses composantes individuelles. De plus, la plupart de ces prestataires proposent encore d'autres mesures qui n'ont pas de rapport avec celles présentées dans cette section du rapport.

Les prestataires étaient indemnisés en fonction du nombre effectif de participants. Pour parvenir à assurer un taux de fréquentation suffisant de leurs sessions, ils devaient fournir un travail administratif intensif d'inscriptions et d'annulations.

Tableau 17: participants aux mesures d'évaluation DALE 2010-2012⁵⁶

		Eval1	Eval2	Eval3	Eval4	Total
2010	Participants convoqués	685	1028	410	-	2123
	Participants terminant la mesure	122	245	177	-	544
2011	Participants convoqués	644	859	1062	984	3549
	Participants terminant la mesure	153	250	438	408	1249
2012	Participants convoqués	264	301	112	350	1027
	Participants terminant la mesure	99	90	130	113	432
Synthèse:						
	total convocations	1593	2188	1584	1334	6699
	total fin de mesures*	374	585	745	521	2225
	ratio	23.48%	26.74%	47.03%	39.06%	33.21%

Source: données OCE (note: il est possible que le nombre annuel de participants terminant une mesure soit supérieur au nombre de participants convoqués étant donné que les mesures se poursuivent durant plusieurs années)

* Les retours en emplois éventuels n'ont pas décomptés. Il est possible qu'une part du décalage observé entre le nombre de convocations et le nombre de fin de mesures résulte de prises d'emplois.

Le grand nombre de défections doit être mis en relation avec la procédure d'inscription à ces mesures. Étant donné l'incapacité du SMC de suivre individuellement les demandeurs d'emploi à sa charge, les participants étaient sélectionnés aléatoirement par ce dernier qui transmettait aux prestataires des listes de demandeurs d'emploi à convoquer. Les presque 6700 participants convoqués n'étaient donc informés préalablement par l'OCE ni du contenu ni des buts de la mesure. Étant donné que ces personnes ne touchaient plus d'indemnités de chômage, leur défection ne pouvait impliquer de sanctions autres que l'annulation de leur dossier.

L'évaluation de la distance à l'emploi s'est en outre avérée assez complexe à réaliser. Selon le SMPE, les critères d'évaluation n'étaient pas appliqués de manière uniforme (variations selon les prestataires) et les évaluations réalisées par les prestataires n'étaient pas toujours corroborées par les conseillers du SMC. Ce manque de fiabilité des évaluations était lié, d'une part, à la faible durée de validité des rapports, étant donné que le contexte et la situation des bénéficiaires pouvaient évoluer très rapidement. D'autre part, la qualité de ces rapports variait selon les prestataires. Pour faire face à ce dernier problème, le SMPE a uniformisé le formulaire d'évaluation dès 2011.

2.3.5 Mesures de reclassement DALE

Concept et acteurs

Le public cible était le même que celui des mesures d'évaluation DALE. Il était toutefois prévu de n'envoyer en reclassement que les personnes évaluées comme proches (ou provisoirement éloignées) du marché du travail à l'issue des mesures d'évaluation. La mesure consistait en un suivi intensif des démarches de recherche d'emploi durant 6 mois. Ce suivi devait comporter au minimum une séance de coaching individuel par semaine. Certains prestataires réalisaient également des actions de démarchage afin d'identifier des postes vacants dans les entreprises du canton.

À partir de juillet 2009, les premiers chômeurs en fin de droits ont été incorporés dans deux programmes qui accueillaient déjà des assurés LACI depuis mi 2008 (Rec1 et Rec2). Ces deux

⁵⁶ Les données concernant les programmes conduits avant 2010 ne sont pas disponibles.

prestataires ont simplement ajouté des participants DALE au programme suivi par les participants LACI. Ils se sont ensuite rendu compte que les participants DALE nécessitaient une prise en charge plus poussée, mais n'avaient pas les infrastructures suffisantes pour un suivi séparé. À partir de mars 2011, ces deux prestataires ont cessé d'accueillir le public envoyé par le SMC.

Des places de reclassement (Rec4) ont été ouvertes en janvier 2011 chez un prestataire, qui proposait déjà une mesure d'évaluation (Eval2), ainsi que chez le prestataire qui accueillait déjà des chômeurs LACI et des bénéficiaires du RMCAS envoyés directement par l'Hospice général (cf. 2.2.3). Ce prestataire a été chargé de proposer à la fois des mesures d'évaluation (Eval4) et de reclassement (Rec3), parce que les prestataires de mesures d'évaluation ne parvenaient pas à assurer un volume suffisant. En complément, le prestataire de la mesure Eval1 a été mandaté pour assurer une mesure de reclassement permettant de prendre en charge des participants de moins de 30 ans. Cette mesure (Rec5) constituait le prolongement de la mesure Eval1.

Les prestataires et la durée des contrats sont indiqués ci-dessous:

- Rec1 (juillet 2009 - mars 2011);
- Rec2 (juillet 2009 - mars 2011);
- Rec3 (janvier 2011 - juin 2012) évaluation d'un mois (Eval4) couplée à reclassement durant cinq mois;
- Rec4 (janvier 2011 - juin 2012) évaluation d'un mois (Eval2) et reclassement de six mois;
- Rec5 (janvier 2011 - décembre 2012), mesure faisant suite à la mesure Eval1.

Il convient de noter que les trois prestataires qui débutent leur activité en 2011 proposent à la fois des mesures d'évaluation et des mesures de reclassement.

Procédure d'évaluation du succès de la mesure

Outre le respect d'un cahier des charges et la garantie de l'occupation du nombre de places commandées, les prestataires devaient atteindre un taux de reclassement de 20 %, soit la moitié du taux contractuellement attendu pour le reclassement des chômeurs indemnisés. Ce taux de reclassement compare le nombre de personnes reclassées à la somme des personnes reclassées⁵⁷ et des personnes ayant terminé la mesure. Il ne tient pas compte des personnes convoquées mais ne débutant pas la mesure, ni de celles qui l'interrompent. Un taux de reclassement «qualitatif» est également mesuré pour les participants LACI (chômeurs indemnisés). Ce taux élimine les personnes reclassées s'étant réinscrites à l'ORP dans les quatre mois. Pour les autres participants (RMCAS et DALE), les inscriptions n'étaient pas saisies dans la base de données (PLASTA). Il n'est donc pas possible de contrôler les réinscriptions de façon simple pour ces personnes.

Durant le premier mois de la mesure, les prestataires sont chargés de mettre à plat le projet professionnel et la situation personnelle des participants. Si les problématiques sont jugées trop lourdes, la mesure peut être annulée durant ce premier mois (ces interruptions sont comptabilisées comme des annulations). Au-delà du premier mois, les départs sont comptabilisés comme des arrêts de mesures. Cette distinction vise à contrôler que les prestataires n'excluent pas de leur mesure les participants les plus difficiles à placer.

Pour les demandeurs d'emploi, les annulations et les arrêts de mesures peuvent impliquer, selon les cas, des sanctions (notamment s'ils interrompent la mesure sans raison valable) ou des annulations de dossier (lorsqu'il est établi qu'ils ne sont pas disponibles pour prendre un emploi).

⁵⁷ Sont considérés comme des reclassements les CDI, y compris avec une ARE, les CDD de plus de 6 mois, les emplois à plus de 50 % de plus de 6 mois même s'ils ne permettent pas de quitter le RMCAS ou l'aide sociale, ainsi que les sorties pour mise en indépendance.

Les informations recueillies par la Cour permettent de documenter l'efficacité de des programmes pilotes (cf. Tableau 18). Comme pour les mesures de reclassement destinées aux bénéficiaires du RMCAS, le taux de reclassement des mesures DALE s'est avéré nettement inférieur à celui des mesures destinées aux chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage.

Comme pour la mesure de reclassement analysé au point 2.2.3, la Cour a établi son propre indicateur de reclassement. Ce dernier pondère le nombre de personnes reclassées en fonction du nombre total de participants soustrait du nombre de mesures encore en cours (i.e. non terminées) à fin juin 2012 lors de la fin des contrats. Ce taux permet une comparaison valide avec le taux de retour à l'emploi d'autres mesures dans lesquelles les annulations et les arrêts ne sont pas aussi faciles.

Tableau 18: Résultats des mesures de reclassement DALE

	Rec1	Rec2	Rec3	Rec4	Rec5	Total
Annulations de mesure (1 ^{er} mois)	71	56	492	57	9	685
Arrêts de mesure (après le 1 ^{er} mois)	16	35	166	46	6	269
Fins de mesure*	73	76	198	102	18	467
Reclassements**	24	23	74	30	4	155
Mesures en cours à fin juin 2012	-	-	189	38	-	227
Nombre total de participants	184	190	1119	273	37	1803
Taux de reclassement OCE	25%	23%	27%	23%	18%	25%
Taux de reclassement CDC	13%	12%	8%	11%	11%	10%

Source: données OCE

* Les fins de mesures désignent toutes les personnes parvenant au dernier jour de la mesure sans avoir retrouvé d'emploi.

** Les reclassements désignent toutes les personnes interrompant la mesure pour prendre un emploi ou prenant un emploi directement à la fin de la mesure.

La lecture du tableau ci-dessus montre que le taux de reclassement de ces mesures est particulièrement faible, en particulier lorsque l'on prend en compte les mesures interrompues. Les interruptions ont été particulièrement importantes pour le prestataire Rec3. Les chiffres obtenus sont similaires à ceux de la mesure de reclassement analysée au point 2.2.3.

Caractéristiques des participants selon les prestataires

Les résultats présentés ci-dessus sont liés aux caractéristiques des participants. Les prestataires constataient souvent, au cours de la mesure de reclassement, que les participants n'étaient pas aussi proches de l'emploi que ce qui avait été évalué dans la mesure DALE. Trois des prestataires accueillait dans leur mesure de reclassement des personnes qu'ils avaient eux-mêmes évaluées comme provisoirement éloignées de l'emploi lors d'une mesure d'évaluation. Dans certains cas, cette évaluation avait été trop optimiste. Ces pratiques leur permettaient de disposer d'un réservoir suffisant de candidats et d'assurer un taux d'occupation suffisant des mesures de reclassement, étant donné que ce paramètre était pris en compte dans l'évaluation annuelle et que le financement pouvait être diminué en cas de participation insuffisante.

Chez les prestataires des mesures Rec1 et Rec2 qui ne différençaient pas le suivi des deux populations envoyées par l'OCE (ORP et SMC), le contenu de la mesure (notamment les phases collectives) n'était pas adapté aux caractéristiques et aux besoins de chômeurs de (très) longue durée. Selon le rapport du prestataire de la mesure Rec2, il s'agissait pour la plupart de personnes «très éloignées de l'emploi», sans emploi depuis 3 à 5 ans dont les profils professionnels offriraient peu de débouchés, ne connaissant pas les techniques de recherche d'emploi. En sus, le même prestataire relevait des difficultés psychologiques, financières (manque de ressources et endettement), de logement, familiales et sanitaires (physiques et psychiques), ainsi que des problématiques d'intégration. Les prestataires s'estimaient démunis pour traiter des demandes de

désendettement, de recherche de logement, d'organisation de garde d'enfant ou encore de suivi psychologique. Selon ces derniers, un partenariat avec les services sociaux s'avérait nécessaire, afin de pouvoir agir sur ces éléments, qui nécessitaient une action simultanée dans les domaines professionnel, social et financier.

La plupart des prestataires estimaient que le temps à investir pour le suivi du public DALE était entre deux et trois fois supérieur que pour le public LACI. Ils affirmaient qu'un coaching hebdomadaire était insuffisant pour permettre aux participants de retrouver confiance en leurs capacités professionnelles. Il aurait été, selon eux, nécessaire d'imaginer des stages accompagnés d'un suivi personnalisé permettant une gestion continue des parcours de réinsertion.

Problèmes rencontrés durant la mise en œuvre

Dans le cas des ORP, la nécessité d'évaluer scientifiquement les mesures (entre 2006 et 2007), ainsi que la nécessité d'occuper les places commandées ont conduit l'OCE à sélectionner aléatoirement les chômeurs indemnisés qui étaient envoyés en reclassement. Au fur et à mesure, le recours aux listes a perdu en importance pour les assurés LACI au profit des envois en direct par les conseillers ORP. La même procédure (listes) a été employée pour les personnes envoyées par le SMC dans le cadre des mesures DALE. Il ne s'agissait cependant plus d'évaluer scientifiquement la réussite du programme, mais de faire face à l'impossibilité matérielle de convoquer des personnes dont les dossiers n'étaient pas suivis régulièrement, voire pas du tout suivis depuis plusieurs années. Les prestataires recevaient des listes de personnes qu'ils devaient directement contacter. En principe cette procédure n'aurait dû concerner que les mesures d'évaluation, étant donné que le reclassement constituait une étape ultérieure. Dans les faits, la nécessité d'occuper les places commandées pour garantir la viabilité économique des prestataires qui étaient payés en fonction des places occupées a probablement entraîné l'envoi de personnes qui n'avaient pas suivi les mesures visant à évaluer la distance à l'emploi.

Cette procédure a entraîné des difficultés pour la mise en œuvre des mesures de reclassement qui font écho à celles rencontrées durant les mesures d'évaluation. Beaucoup de personnes sélectionnées n'étaient pas disponibles ou pas prêtes à suivre la mesure. Aucune d'entre elles n'avait été informée par l'OCE et celles qui ne pouvaient pas participer craignaient d'être sanctionnées, d'une manière ou d'une autre, par l'OCE. Comme les participants ne savaient pas à quoi servaient les mesures et pourquoi ils étaient convoqués, les prestataires devaient donc consacrer plusieurs des rencontres mensuelles prévues à écouter les doléances des personnes, à leur expliquer les buts de la mesure et à les convaincre de l'intérêt qu'elles pourraient y trouver. En outre, certains participants s'estimaient proches de l'emploi et attendaient qu'on leur propose un poste de travail. Ils avaient donc de la peine à entrer dans la démarche d'évaluation de leurs compétences et difficultés (durant le premier mois de la mesure de reclassement).

En outre, le SMPE fait état de réclamations de la part des participants qui se plaignaient notamment de manque de confidentialité⁵⁸, du contenu répétitif et peu personnalisé des mesures, de manque de respect et d'agressivité de la part des consultants, ainsi que de la rotation rapide de ces derniers qui engendrait des difficultés à assurer un suivi régulier. Dans un courrier au Conseil d'État, l'association de défense des chômeurs (ADC) notait également «*l'incohérence d'une démarche collective pour un contenu qui tourne autour de problématiques individuelles*». Le Trialogue, un autre acteur associatif,

⁵⁸ Un des prestataires ne disposait pas de locaux adaptés et réalisait un grand nombre de démarches sous forme collective. Certaines fois, les entretiens individuels avaient lieu dans un grand bureau de type *open space* en présence d'autres participants. Des difficultés similaires ont été soulevées par la Cour des comptes française dans son rapport de mai 2014 sur le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi. https://www.ccomptes.fr/content/download/70729/1881524/version/1/file/20140708_rapport_recours_Pole_emploi_aux_OPP.pdf

notait pour sa part que les bilans, parfois incomplets ou imprécis, des mesures DALE (évaluation et reclassement) ont parfois constitué le fondement de décisions administratives (annulations de dossiers), même lorsque leur contenu était contesté par les bénéficiaires.

2.3.6 Bilan et clôture du projet DALE

Bilan du projet

Sur la base des éléments recueillis, la Cour relève quatre points critiques qui nuisent à l'efficacité des mesures d'évaluation et de reclassement réalisées dans le cadre du projet DALE.

a) Absence de suivi statistique

En dépit du statut de projet pilote de ces mesures, les seules informations statistiques demandées aux prestataires étaient des données agrégées ne permettant pas de suivre le parcours des individus. Comme ces mesures n'étaient pas saisies dans PLASTA, il n'était pas non plus possible de réaliser des analyses statistiques permettant de savoir si les personnes profitant des mesures de reclassement avaient participé auparavant aux mesures d'évaluation, ni de connaître leur parcours ultérieur. De telles données auraient pourtant été très utiles pour évaluer l'efficacité réelle des mesures.

b) Sélection aléatoire des participants

L'expérience des mesures d'évaluation DALE montre qu'il est nécessaire de sélectionner soigneusement et d'informer précisément les participants avant leur envoi en mesure, faute de quoi les interruptions sont trop nombreuses. De plus l'absence de contact direct avec les personnes qui recevaient simplement une convocation écrite s'est avérée problématique, étant donné qu'il est nécessaire que les participants adhèrent pleinement à l'objectif des mesures (motivation). En outre, les mesures de reclassement ne sont pas adaptées à tous les demandeurs d'emploi. Elles ne peuvent produire de bons résultats avec les participants qui ne sont pas directement aptes à travailler, ni avec ceux qui ne sont pas totalement disponibles, ni avec ceux qui sont insuffisamment motivés.

c) Mouvement continu d'annulations / réinscriptions

Comme l'inscription auprès de l'OCE constituait une obligation légale pour les bénéficiaires du RMCAS, il y avait un mouvement continu d'annulations/réinscriptions dans les 3 mois⁵⁹. Par conséquent, le «stock» de personnes inscrites à la fois à l'OCE et à l'Hospice général ne diminuait pas. Il avait plutôt tendance à s'accroître, étant donné que de nouvelles personnes arrivaient en fin de droits chaque mois et que leurs dossiers étaient directement transmis au SMC. Le Tableau 19 indique une importante croissance du nombre d'annulation des dossiers des personnes ne s'étant pas soumises à leur devoir de contrôle (absence à un rendez-vous) durant la période couverte par le projet DALE. Les données mensuelles indiquent une hausse significative à partir de juillet 2009 et atteignent leur maximum à l'entrée en vigueur de la LIASI. Elles se retrouvent à un niveau habituel (environ 150 annulations par mois) à partir de septembre 2012⁶⁰.

Tableau 19: Nombre mensuel moyen d'annulation de dossiers pour le motif «ne s'est pas soumis au devoir de contrôle»

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Annulations par mois	160	144	220	327	417	243	125

Source SECO LAMDA (Labour Market Data Analysis)

⁵⁹ L'OCE demandait pour valider la réinscription les preuves de recherches d'emploi durant trois mois.

⁶⁰ La comparaison de ces données avec les données concernant les ORP de toute la Suisse confirme le caractère purement genevois de cette tendance.

d) *Efficiences très faibles des mesures*

Ce dernier point constitue une conséquence des points précédents. Ainsi, la sélection aléatoire des participants, la latitude laissée aux prestataires pour évaluer la distance à l'emploi et le fait de confier à un même prestataire des mesures d'évaluation et des mesures de reclassement s'avèrent désastreux. Ainsi, le coût total des mesures DALE a dépassé 12 millions CHF répartis sur trois ans (juillet 2009 – juin 2012) comme indiqué dans le Tableau 20. Ces mesures ont concerné au moins 6700 personnes (soit le nombre de personnes ayant été convoquées à une mesure d'évaluation⁶¹), alors que seules 155 personnes ont été directement reclassées (cf. Tableau 18).

Tableau 20: Coûts des mesures DALE (évaluation et reclassement) 2009-2012

Prestataire	Coût en millions CHF
Eval1 + Rec5	1.5
Eval2 + Rec4	3.0
Eval3	2.8
Eval4 + Rec 3	3.9
Rec1	0.7
Rec2	0.7
Total	12.6

Source: OCE

Par rapport aux projets pilotes présentés aux points 2.2.2 et 2.2.3, les mesures du projet DALE présentent peu d'améliorations. Il faut toutefois noter un meilleur contrôle des prestataires de la part de l'OCE. C'est en outre sur la base du bilan plutôt mitigé des mesures d'évaluation DALE, que le département optera pour un stage d'évaluation à l'emploi basé sur la mise en situation plutôt que sur une évaluation approfondie du projet professionnel et de la méthodologie de recherche d'emploi des candidats.

Clôture du projet DALE

Avec l'adoption de la LIASI, la double inscription OCE/Hospice général n'était plus légalement nécessaire. Le projet DALE perdait donc sa principale raison d'être qui était de mettre fin au «double suivi». C'est pourquoi les contrats avec les prestataires ont été interrompus à fin juin 2012, le temps que la plupart des candidats ayant commencé une mesure avant le 1^{er} février 2012 (entrée en vigueur de la LIASI) aient pu parvenir au terme de celle-ci. L'ORP a alors dû conduire une activité intense d'annulation des dossiers des personnes sans droits LACI qui étaient rattachées au groupe DALE. Au 31 janvier 2012, il y avait plus de 5000 personnes dans cette situation. La plupart de ces dossiers ont été annulés. Une première partie de façon «industrielle» (plus de 2400 bénéficiaires du RMCAS et près de 500 bénéficiaires de l'aide sociale qui n'avaient plus l'obligation d'être inscrites à l'OCE), une deuxième partie pour des raisons administratives, telles que l'absence de recherches d'emploi ou la non présentation à un entretien (plus de 1500 demandeurs d'emploi), et une troisième partie de manière plus qualitative par le biais de plus de 600 entretiens individuels (180 personnes ont notamment été désinscrites pour aptitude insuffisante au placement et 60 personnes ont été confiées à des conseillers ORP). En outre, plusieurs personnes ont retrouvé un emploi. Le dernier dossier a été fermé à la mi-novembre 2012.

⁶¹ Cette estimation se base sur une hypothèse conservatrice selon laquelle les 1803 personnes envoyées en reclassement auraient toutes pris part à une mesure d'évaluation au préalable.

2.4 Constats relatifs aux mesures pilotes communes à l'OCE et à l'Hospice général (2007-2012)

Constat 11: communication de l'évaluation des projets pilotes

Le département a manqué de transparence quant aux projets pilotes présentés dans ce chapitre. Le projet DALE était un projet pilote au sens de la LMC. Le Grand Conseil aurait donc dû être informé des résultats de l'expérience. Ce bilan aurait également permis de tirer des leçons quant à l'organisation de telles mesures.

Constat 12: sélection des participants

La sélection aléatoire des participants à des mesures d'évaluation ou de reclassement nuit à l'efficacité de ces mesures.

Constat 13: prise en charge des chômeurs de très longue durée

Le public-cible constitué par les chômeurs de très longue durée nécessite une prise en charge spécifique. Les mesures destinées aux chômeurs indemnisés ne comportent pas un niveau d'encadrement suffisant. Une prise en charge pluridisciplinaire (emploi, santé, social) est même nécessaire pour les bénéficiaires dont les situations sont les plus complexes.

Constat 14: évaluation de la distance à l'emploi

L'évaluation de la distance à l'emploi s'avère une opération complexe. La fiabilité de celle réalisée dans le cadre des projets pilotes est mise en cause par la faiblesse des taux de retour en emploi des mesures de reclassement destinées à des personnes évaluées comme proches ou provisoirement éloignées du marché du travail.

Constat 15: couverture du public cible

L'arrêt du projet DALE marque la fin d'un dispositif, même imparfait, qui concernait l'ensemble des chômeurs en fin de droits en recherche d'emploi, qu'ils soient ou non bénéficiaires de l'aide sociale. La couverture des personnes arrivant en fin de droits et n'ayant pas accès à l'aide sociale se limite désormais aux allocations de retour en emploi et aux emplois de solidarité.

2.5 Acteurs et mesures sous la responsabilité de l'Hospice général

L'Hospice général constitue l'autorité d'application de la législation cantonale sur l'aide sociale. L'aide sociale, à la différence de l'assurance-chômage, est accordée «*sous conditions de ressources*»⁶². Ces ressources regroupent les revenus et la fortune du groupe familial. Le dispositif de réinsertion professionnelle de l'Hospice général ne concerne pas que les chômeurs en fin de droits. Il est destiné en théorie à tous les bénéficiaires de l'aide sociale poursuivant des objectifs d'insertion professionnelle. Cette section présente conjointement les acteurs principaux et leur action.

La logique qui sous-tend cette partie est similaire à celle du point 2.1. Elle concerne une partie des personnes arrivant en fin de droits, à savoir celles qui ne disposent pas des ressources suffisantes (par eux-mêmes ou dans leur groupe familial) pour assurer leur subsistance. Il s'agit des chômeurs en fin de droits les plus précarisés. À ce titre, il est nécessaire de présenter un bilan du revenu minimum cantonal d'aide sociale (1995-2012) qui était envisagé comme une prestation spécifiquement destinée

⁶² Les prestations sociales «*sous conditions de ressources*» s'opposent aux prestations des assurances sociales qui sont garanties à tous les ayants droit indépendamment de leur situation financière.

à ce public-cible. Ce bilan, réalisé à la sous-section 2.3.1 permettra d'évaluer, par la suite, dans quelle mesure la suppression de cette prestation a permis de dépasser les problèmes rencontrés durant sa mise en œuvre. Les sous-sections suivantes traitent de la mise en œuvre du dispositif prévu par la LIASI.

Cette section fait davantage appel à des sources extérieures que les deux précédentes, étant donné l'existence de plusieurs rapports d'évaluation consacrés aux dispositifs et mesures placés sous la responsabilité de l'Hospice général⁶³.

2.5.1 Le revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS)

Les raisons de la suppression du RMCAS

Le RMCAS est institué par la loi genevoise sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droits (LRMCAS) qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Cette loi, abrogée à l'entrée en vigueur de la LIASI, visait un objectif de politique sociale consistant à fournir aux personnes arrivant en fin de droits une aide plus individualisée en leur évitant de recourir à l'assistance publique (art. 1). Elle visait également un objectif de réinsertion professionnelle qui se traduisait dans deux innovations: l'obligation de principe d'effectuer une contreprestation et de poursuivre sa recherche d'emploi en restant inscrit auprès de l'Office cantonal de l'emploi (art. 27) et la possibilité de recevoir une allocation d'insertion d'un maximum de 10 000 CHF pour financer des projets particuliers (art. 28).

Selon le projet de loi déposé par le Conseil d'État (PL 10599), la LRMCAS n'a pas atteint ses objectifs. Au contraire, le RMCAS «*a eu plutôt tendance, par son caractère illimité dans le temps et par l'absence de mesures d'insertion professionnelle, à aggraver l'éloignement de ses bénéficiaires du marché du travail*», ce qui en a fait «*un véritable piège de la pauvreté*» (PL 10599). De plus, la LRMCAS ne s'adressant qu'aux chômeurs en fin de droits, «*on arrive à se convaincre qu'il s'agit d'une catégorie à part, dotée de meilleures ressources, au risque de négliger toute une autre frange de personnes en difficulté face à l'emploi (travailleurs pauvres dits aussi "working poor", jeunes de 18 à 25 ans)*» (id.).

Conformément à la clause d'évaluation de la LRMCAS (art. 40), le dispositif a fait l'objet de quatre rapports d'évaluation entre 1995 et 2002, couvrant chacun un intervalle de deux années. Depuis 2005, la clause d'évaluation a été modifiée faisant passer le délai entre deux rapports de deux à cinq ans. Aucun nouveau rapport d'évaluation n'a toutefois été soumis au Grand Conseil depuis cette date. Les rapports existants et leurs références sont indiqués ci-dessous.

- 1995-1996 (Felder, 1997, [RD 320]);
- 1997-1998 (autoévaluation, 1999, [RD 331]);
- 1999-2000 (Da Cunha & al., 2001, [RD 461]);
- 2001-2002 (Flückiger & Vassiliev, 2004 [annexe du rapport PL 10599-A]).

Ces rapports ont mis en avant deux éléments principaux: la faiblesse de la performance du dispositif en termes d'insertion professionnelle (le taux de retour en emploi varie entre 8 à 13 % selon Flückiger & Vassiliev [2004]) et son utilité en termes d'insertion sociale. L'accent mis sur la réinsertion sociale doit être mis en relation avec l'évolution du public suivi par le dispositif (ou de la perception que les évaluateurs et les autorités en ont), ainsi qu'avec la répartition des rôles entre l'OCE et l'Hospice général. Ces deux points sont abordés successivement ci-dessous.

⁶³ Les rapports d'évaluation du RMCAS sont présentés dans la sous-section suivante. Pour la LIASI, la Cour se réfère fréquemment au rapport d'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du dispositif paru en 2014 (Evaluanda, 2014).

Des bénéficiaires plus éloignés de l'emploi que prévu

Concernant le profil des bénéficiaires, il convient de noter qu'au démarrage du projet, l'Hospice général a fait entrer dans le RMCAS un nombre important de personnes qui ne venaient pas d'arriver en fin de droits (230 bénéficiaires de l'assistance et 215 du Fonds cantonal de chômage). De surcroît, les bénéficiaires d'emplois temporaires arrivés à nouveau en fin de droits après une réinscription au chômage pouvaient s'adresser au RMCAS (18 % des personnes arrivées une première fois en fin de droits selon Flückiger et Vassiliev [2004]). La proximité de ces personnes avec le marché de l'emploi était discutable, ce qui n'a pas contribué à l'objectif de réinsertion.

Le rapport d'évaluation concernant la période 2001-2002 notait que les objectifs et la conception du dispositif *«n'ont pas été adaptés assez rapidement au profil d'une population fortement fragilisée et souvent loin de l'emploi»* (Flückiger & Vassiliev, 2004). Il estime ainsi que *«le poids des difficultés personnelles et sociales des bénéficiaires a été sous-estimé»* (ibid.). Le projet de révision de la LASI qui a conduit à la suppression du RMCAS ajoutait que *«les conseillers en emploi du RMCAS [avaient] très vite constaté que la population qu'ils suivaient était plus fortement fragilisée que prévu. Ils ont donc été contraints de tenir compte de cette réalité, en allongeant pour la plupart des bénéficiaires l'étape de la réinsertion sociale, avant de pouvoir envisager une réinsertion professionnelle* (PL 10599). Le rapport concernant la période 1999-2000 notait ainsi que l'exigence des recherches d'emploi était suspendue, voire abandonnée pour une partie des usagers considérés comme trop éloignés du marché du travail, ce qui repoussait, voire écartait l'objectif de réinsertion professionnelle pour les personnes les plus fragilisées (Da Cunha & al., 2001).

Selon le rapport d'évaluation de l'Observatoire universitaire de l'emploi (Flückiger & Vassiliev, 2004), la durée de prise en charge était presque deux fois plus élevée pour les bénéficiaires du RMCAS (39 mois en moyenne) que pour ceux de l'aide sociale (21 mois en moyenne). Selon le même rapport, cet écart serait dû aux caractéristiques propres des bénéficiaires du RMCAS, *«notamment un lien plus faible au marché du travail»* (Flückiger & Vassiliev, 2004).

Paradoxalement, un rapport paru quatre années plus tôt qui comparait les profils de la population du RMCAS à celle de l'assistance publique faisait apparaître que les bénéficiaires de l'assistance publique rencontraient des problèmes sociaux plus lourds et étaient confrontés à davantage de difficultés existentielles que ceux du RMCAS. Selon ce rapport, les personnes demandant l'assistance éprouvaient davantage de difficultés sanitaires et étaient deux fois plus susceptibles d'être endettées que les bénéficiaires du RMCAS. En outre, 75 % des demandeurs du RMCAS étaient au bénéfice d'une formation professionnelle ou universitaire à cette époque⁶⁴.

La vision des bénéficiaires du RMCAS comme des personnes plus difficiles à réinsérer que ceux de l'aide sociale s'est donc développée durant les années 2000. Elle est probablement liée à l'amélioration du profil des bénéficiaires de l'aide sociale qui compte un nombre croissant de travailleurs pauvres ne rencontrant pas de difficultés sociales particulières et de jeunes adultes dont le potentiel de réinsertion est supérieur à celui de chômeurs de (très) longue durée. De plus, étant donné le faible taux de sortie du RMCAS, le profil moyen des bénéficiaires de ce régime s'est péjoré (davantage de chômeurs de très longue durée).

Une répartition des rôles peu propice à la réinsertion

La répartition des rôles entre l'Hospice général et l'OCE constitue un deuxième facteur influençant la faible performance du dispositif en termes d'insertion professionnelle. Le contrôle de la mise en œuvre de l'obligation faite aux bénéficiaires de *«poursuivre activement [leur]s démarches afin de retrouver un*

⁶⁴ Chancellerie d'état (2000), Pas de dépendance sociale, mais une indépendance économique, Rapport du Groupe de travail interdisciplinaire, décembre 2000, cité par November (2003).

emploi» (art. 12 al. 2 LRMCAS) était du ressort de l'OCE, alors que l'Hospice général était chargé de la mise en œuvre des articles concernant la contre-prestation (art. 27) et l'allocation d'insertion (art. 28)⁶⁵. Les chômeurs en fin de droits bénéficiant du RMCAS restaient des «demandeurs d'emploi» tenus d'être inscrits à l'OCE, mais il n'existait pas de collaboration systématique entre les deux départements pour la mise sur pied d'un processus de réinsertion individuelle prenant en compte les dimensions sociale et professionnelle.

L'argumentaire du Conseil d'État à la suppression du RMCAS (PL 10599) faisait état d'un double suivi des dossiers des bénéficiaires du RMCAS: «*l'Hospice général assure le versement des prestations financières et l'OCE traite le retour sur le marché du travail*». Il soulignait que l'OCE était amené à accorder moins d'attention aux bénéficiaires du RMCAS. Ces derniers étaient victimes de la «*concurrence entre les deux régimes*» (id.). Cette concurrence a été renforcée par la révision de la LMC de 2008 qui a mis l'accent sur le suivi des chômeurs durant les 12 premiers mois de chômage.

Mise en place d'un régime transitoire de trois ans

Le RMCAS a été, en quelque sorte, victime de l'évolution des objectifs de l'aide sociale. À partir du moment où l'aide sociale a visé, elle aussi, la réinsertion professionnelle, il n'y avait plus de raison objective, d'un point de vue institutionnel, de maintenir un régime parallèle. De plus, le nombre de bénéficiaires du RMCAS s'était nettement accru depuis la suppression des ETC, malgré le développement de mesures de reclassement qui auraient dû avoir l'effet inverse (réduction des effectifs en raison d'un taux accru de retour en emploi). Du point de vue des bénéficiaires, cette suppression ne présentait pas la même évidence. Elle a été combattue en référendum en raison de la différence des conditions d'accès (limite de fortune) et des montants des prestations (montant de la prestation de base) entre les deux régimes.

Un régime transitoire de 36 mois a été prévu pour les personnes déjà inscrites, en cours d'inscription, ainsi que pour celles ayant quitté le RMCAS dans les 6 derniers mois, ainsi que celles qui auraient pu faire la demande avant sa suppression et qui s'annoncent dans les 30 jours suivant l'abrogation du RMCAS⁶⁶. En outre, les prestations financières reçues par les personnes concernées ne sont plus soumises à l'impôt. Les bénéficiaires du régime transitoire figurent en dernier ordre de priorité pour l'accès au stage de réinsertion professionnelle après les personnes nouvellement inscrites à l'aide sociale (1), les nouvelles situations autres que les personnes en fin de droits (2) et les bénéficiaires de l'aide sociale suivis par les CAS en commençant par les moins de 25 ans (3) (art. 43 al. 2 RIASI).

Le service du RMCAS, regroupé sur un seul site, était chargé du suivi des bénéficiaires du RMCAS: inscription, calcul et versement de la prestation mensuelle, contacts avec les lieux de contre-prestation et suivi des mesures de reclassement financées par l'Hospice général. Avec la suppression du RMCAS, les collaborateurs du service ont été répartis dans les différents services de l'Hospice général, notamment au SRP. Le service est resté ouvert jusqu'au 28 février 2015, date de fin du régime transitoire.

Au 30 janvier 2015, le dispositif transitoire comptait 1670 dossiers aidés, ce qui représentait 2948 personnes. Selon une estimation effectuée par l'Hospice général à la fin de l'année 2014, entre 50 et 100 dossiers ne devraient pas être directement éligibles à l'aide sociale en raison d'un niveau de

⁶⁵ L'obligation de contre-prestation n'était pas mise en œuvre pour tous les bénéficiaires. Le PL 10599 articule la proportion d'un tiers de bénéficiaires exerçant effectivement une activité compensatoire. L'allocation d'insertion (d'un montant comprise entre 1000 et 10 000 CHF) constituait une des seules possibilités de financer des activités favorisant la réinsertion. Elle était peu accordée et a été supprimée en février 2012 avec l'abrogation de la LRMCAS et l'introduction du régime transitoire.

⁶⁶ La plupart des ex-bénéficiaires du RMCAS remplissent les critères d'accès à l'aide sociale.

fortune supérieur aux barèmes de l'aide sociale. Les personnes concernées risquent cependant de devoir dépenser rapidement cet excédent de fortune pour subvenir à leurs besoins.

Les check-lists permettant d'accéder au stage d'évaluation à l'emploi prévu par la LIASI ne sont appliquées qu'aux bénéficiaires du RMCAS poursuivant des objectifs d'insertion professionnelle, car ils ne sont pas considérés comme des nouvelles situations. À la mi-février 2015, 60 personnes avaient passé la check-list et terminé le stage d'évaluation. Sur ces 60, 38 ont été orientées au SRP.

2.5.2 Contrats d'aide sociale individuels (CASI) visant l'insertion professionnelle

Les centres d'action sociale (CAS) constituent les antennes locales de l'Hospice général. Il existe actuellement 17 CAS répartis sur tout le canton. L'unité d'aide n'est pas l'individu, mais le groupe familial, en fonction de la taille duquel le montant de la prestation financière varie. Les dossiers sont suivis par des assistants sociaux (AS) qui ne sont pas des spécialistes de la réinsertion professionnelle. Ils sont néanmoins chargés d'orienter vers le stage d'évaluation les bénéficiaires signant un CASI visant la réinsertion professionnelle.

L'aide sociale est profondément remaniée entre 2006 (LASI) et 2012 (LIASI). La loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) constitue la base légale permettant la mise en œuvre dans le canton des normes d'aide sociale révisées en 2005 par la Conférence des institutions d'action sociale (CSIAS). Ces normes proposent aux cantons d'introduire des prestations incitatives telles que les suppléments d'intégration et la franchise sur les revenus provenant d'une activité lucrative⁶⁷. La LASI met l'accent sur *«l'autonomie personnelle et financière de la personne, ainsi que sur son insertion sociale et professionnelle»* (PL 9676). Cet accent se concrétise dans trois mesures principales: le contrat d'aide sociale individuel (CASI), prévu à la section 3, des prestations à caractère incitatif (art. 25) et des mesures d'intégration sociale et d'insertion professionnelle (art. 19).

Le CASI est un contrat *«dans lequel les deux parties fixent des objectifs qui doivent amener progressivement le bénéficiaire à plus d'autonomie, voire à l'autonomie complète»* (Longchamp, 2011: 13). L'insertion socioprofessionnelle, *«soit l'exercice d'une activité d'utilité sociale ou environnementale ou l'acquisition d'une formation»* constitue l'un des quatre objectifs pouvant être poursuivis par un CASI (art. 15). Les autres objectifs sont (a) restauration de la dignité, (b) socialisation, (d) amélioration de la situation matérielle. Les objectifs (a) et (b) concernent l'insertion sociale, tandis que l'objectif (d) s'adresse aux personnes disposant déjà d'un revenu.

La LASI met l'accent sur l'obligation de collaborer des bénéficiaires (art. 20). Ces derniers sont tenus de participer activement à l'amélioration de leur situation, en *«contrepartie des prestations d'aide financière auxquelles [ils ont] droit et des mesures d'intégration sociale ou d'insertion professionnelle mises en place»* (art. 14 al. 1). La loi introduit des possibilités de sanctions financières (art. 35 al. 1) afin *«d'inciter le bénéficiaire d'entreprendre telle ou telle mesure de réinsertion et de pouvoir, s'il s'y refuse, réduire sa prestation»* (PL 9676-A: 9).

Concrètement, le CASI a été introduit au cours du second semestre 2005, puis généralisé à l'entrée en vigueur de la LASI en 2007. Comme indiqué dans le Tableau 21, ci-dessous, l'insertion professionnelle constitue, dès le départ, l'objectif principal d'un peu plus de la moitié des contrats signés chaque année. Cette proportion est cependant en diminution depuis 2012, période durant laquelle la proportion de bénéficiaires de l'Hospice général signant un CASI s'est accrue. Les

⁶⁷ L'introduction des barèmes préconisés par la CSIAS entraîne également une diminution du montant du forfait d'entretien.

assistants sociaux disposent de mesures ne nécessitant ni le passage par le stage d'évaluation ni un suivi par le SRP. Ces mesures sont accordées directement par les assistants sociaux avec l'appui de l'unité de retour à l'autonomie (cf. le point suivant).

Tableau 21: Contrats d'aide sociale individuels (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Part de CASI «réinsertion professionnelle»	51%	53%	54%	55%	50%	46%
Part de bénéficiaires adultes avec CASI	82%	84%	85%	85%	88%	90%

Source: Hospice général

La volonté de favoriser la réinsertion se matérialise dans un supplément d'intégration versé en fonction de la volonté d'atteindre les objectifs fixés dans le CASI. Le règlement d'application (art. 7A RIASI) prévoit trois niveaux de suppléments qui sont versés en fonction de différentes conditions. Le montant de ce supplément a été modifié en septembre 2014 (réduction de 300 CHF à 150 CHF pour la majorité des suppléments), puis en janvier 2015 (passage de 150 CHF à 225 CHF).

Selon certains collaborateurs de l'Hospice général, le contenu du CASI s'avère parfois superficiel, ce que confirment les contrôles effectués par la direction pour près de 30% des contrats signés. Étant donné que le versement du supplément d'intégration est lié, entre autres, à la signature et à l'atteinte des objectifs du CASI, la pratique majoritaire consiste à fixer des objectifs aisément atteignables. La diminution du montant de ce supplément ne risque pas de modifier cette pratique.

Des formations de base de courte durée ont été introduites par voie réglementaire en septembre 2014. Elles s'adressent aux bénéficiaires non qualifiés de l'Hospice général: «*Afin de favoriser l'insertion professionnelle et le retour à l'emploi du bénéficiaire qui ne dispose d'aucune formation, les frais d'une formation de base d'une durée maximum de 12 mois peuvent être pris en charge à titre unique et à concurrence de 10 000 F par personne*» (art. 23 F RIASI). L'attribution de ces formations est décidée par une commission désignée par l'Hospice général. Cette nouvelle disposition doit encore se concrétiser.

2.5.3 Prestations d'insertion professionnelle sous la responsabilité de l'Unité de retour à l'autonomie (URA)

L'unité a été créée en 2008 pour regrouper diverses prestations qui étaient disséminées au sein de l'Hospice général. Elle a notamment été chargée de coordonner les activités de réinsertion (AdR), elles-mêmes créées en 2007. L'URA est divisée en deux pôles, «réinsertion» et «santé» qui proposent chacun des prestations spécifiques. En matière d'insertion professionnelle, sa mission consiste à favoriser l'autonomie des bénéficiaires de l'Hospice général en mettant à disposition des assistants sociaux des CAS des mesures d'insertion socioprofessionnelle. Les collaborateurs de l'URA ne rencontrent en principe pas les bénéficiaires.

Le pôle réinsertion regroupe les AdR, les stages d'insertion socioprofessionnelle, les stages d'évaluation et d'orientation professionnelles, le reclassement réalisé par l'agence TRT (travailleur recherche travail), les bilans Portfolio et le club emploi. Il existe en outre des projets pilotes en lien avec le marché primaire, tels que les stages de retour à l'autonomie par la formation et l'emploi (SAFE). L'URA constitue également une porte vers les emplois de solidarité depuis leur ouverture aux bénéficiaires de l'aide sociale. Hormis les AdR, présentées au point 2.3.3.1, ces prestations ne concernent qu'un petit nombre de bénéficiaires pour des raisons budgétaires (en moyenne 200 personnes par année pour l'ensemble des mesures cataloguées comme stages d'insertion).

Le passage par le stage d'évaluation à l'emploi n'est pas requis avant les mesures proposées par l'URA. Ces dernières sont conçues comme des étapes intermédiaires entre l'insertion sociale poursuivie par les CAS et l'insertion professionnelle poursuivie par le SRP. Elles permettent de proposer des prestations d'insertion professionnelle à des personnes ne pouvant pas être suivies par le SRP, notamment celles qui n'ont pas accès au stage d'évaluation à l'emploi parce qu'elles n'avaient pas le niveau minimal requis de formation (entre avril 2013 et juin 2014) ou de maîtrise de la langue française (cf. 2.3.4.2).

Activités de réinsertion (AdR)

Les AdR constituent des mesures d'insertion socio-professionnelle, d'utilité sociale, culturelle ou environnementale, dans le domaine associatif et les services publics. Les domaines couverts sont l'accompagnement et l'animation, l'administration, les activités manuelles, la communication, les activités techniques et l'enseignement. Les postes se situent dans l'administration publique (10 %), les établissements publics subventionnés (10 %) et le milieu associatif (80 %).

Ces mesures constituent une déclinaison particulière des EdS et des ETC sans les salaires et à un taux d'occupation ne pouvant dépasser 50 %. Sur le principe, ces activités sont très proches des contre-prestations effectuées par les bénéficiaires du RMCAS. Les contre-prestations des bénéficiaires du régime transitoire (cf.2.3.1.4) étaient d'ailleurs assimilées à des AdR.

Les AdR s'adressent à des bénéficiaires de l'aide sociale non indemnisés par une caisse de chômage qui sont en processus d'insertion (objectifs «socialisation» et «insertion professionnelle» du CASI) et qui sont motivés à participer à la mesure. Les objectifs sont le travail sur le savoir-être et le savoir-faire professionnels, le développement du lien social, la valorisation des compétences, la restauration d'une image positive de soi et l'augmentation de l'employabilité.

Les postes d'AdR sont collectés par l'URA auprès des partenaires et mis dans une base de données en ligne. Les assistants sociaux consultent le catalogue et proposent des candidats à l'URA qui, sur la base des CV, sélectionne les personnes envoyées aux partenaires. Les partenaires ont la possibilité de refuser des candidats. Les partenaires signent une convention de collaboration, précisant que les postes doivent permettre de développer des prestations complémentaires ou extraordinaires et que les personnes en AdR n'occupent pas des postes en lieu et place de personnel fixe ou temporaire, en congé (maladie, accident, maternité) ou en vacances. Il n'est cependant pas possible à l'URA de contrôler strictement le respect de ces obligations étant donné le très grand nombre de partenaires et le peu de ressources à disposition.

La durée d'une AdR est fixée à une année (20h par semaine, voire moins). Après trois mois, un bilan est réalisé par l'assistant social en charge du dossier et après 1 an a lieu une évaluation finale. Pour rester dans une dynamique de réinsertion, il est possible, si le transfert au SRP n'est pas envisageable (lorsque la personne ne passe pas la check-list d'entrée au stage ou si le stage évalue que les problématiques sociales sont prédominantes), d'orienter la personne vers une nouvelle AdR (ou un stage, voire un EdS s'il y a des places disponibles) ou de prolonger l'AdR existante d'une année. La limitation à 1 an est appliquée strictement dans les services publics et les établissements publics subventionnés. Elle est plus souple dans les associations dans lesquelles les participants, en particulier les personnes de plus de 60 ans, restent souvent deux ans.

Selon l'URA, les effets positifs de la participation à une AdR sont similaires à ceux que l'on observait dans le cas des ETC et des contreprestations du RMCAS. Ces activités permettent de diminuer la stigmatisation et la honte liées au fait d'être assisté. Les bénéficiaires reprennent confiance en eux, se sentent utiles et gardent un lien social. De plus, il est possible de quitter une AdR sans délai, du jour au lendemain, étant donné qu'elle ne fait pas l'objet d'un contrat de travail à proprement parler. Toutefois, seule une évaluation plus poussée permettrait de conclure si les AdR évitent les problèmes

soulevés par les évaluations des ETC et du RMCAS (activités peu qualifiantes, pas d'accès à la formation, absence de dynamique de réinsertion).

Bilan des actions coordonnées par l'Unité de retour à l'autonomie

Le Tableau 22 indique le nombre moyen de bénéficiaires de l'Hospice général participant à une mesure sous la responsabilité de l'URA. La catégorie «stages d'insertion» couvre un large ensemble de mesures organisées par des prestataires externes. Les contre-prestations sont effectuées par les bénéficiaires du RMCAS (et du régime transitoire qui le prolonge). Pour l'année 2014, la nomenclature change, des mesures supplémentaires sont comptabilisées comme stages d'insertion et les contre-prestations sont classifiées comme activités de réinsertion. L'accroissement observé entre 2013 et 2014 est donc en partie artificiel.

Tableau 22: Moyenne annuelle de personnes participant à une mesure de l'URA (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stages d'insertion	175	212	169	172	157	151	222	352
Contre-prestations	288	314	362	406	455	487	350	-
Activités de réinsertion	197	207	308	403	430	511	744	1016
Total	660	733	839	981	1042	1149	1185	1368

Source: Hospice général

Sur un plan budgétaire, les AdR présentent l'avantage de ne pas coûter plus que les frais du personnel chargé de leur coordination (URA). En effet, les participants touchent les mêmes prestations que les autres bénéficiaires de l'aide sociale et les partenaires qui les accueillent ne sont pas indemnisés. Les stages d'insertion professionnelle, ainsi que les stages d'évaluation et d'orientation professionnelles sont financés par le biais de contrats de prestations de la direction générale de l'action sociale (DGAS). Le montant des enveloppes budgétaires et le nombre de places/années n'ont pas évolué significativement depuis un grand nombre d'années. Les projets pilotes sont en grande partie financés par des partenaires privés.

Contrairement au SRP, l'URA n'a pas accès à la ligne budgétaire «frais de formation cantonaux» de l'OCE. Les ressources à sa disposition sont limitées à ses frais de personnel (5 personnes pour le pôle réinsertion), aux enveloppes budgétaires décrites ci-dessus et à l'apport variable de partenaires privés finançant des projets pilotes.

2.5.4 Stage d'évaluation à l'emploi

En matière d'insertion professionnelle, l'innovation principale prévue par la LIASI est la création des stages d'évaluation à l'emploi. L'antenne OCE de l'Hospice général été désignée pour décider de l'orientation des chômeurs en fin de droits vers ce stage, ainsi que pour valider l'orientation des personnes ayant suivi le stage. Cette sous-section aborde successivement les objectifs du stage, l'accès à ce stage, son contenu et l'orientation à l'issue de ce stage. Elle discute ensuite le rôle de l'antenne OCE, le parcours des chômeurs en fin de droits dans le dispositif, ainsi que les abandons de stage.

But du stage

Selon la LIASI, l'objectif du stage est de «déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi et d'établir un plan de réinsertion» (art. 42B al. 1). Ce stage «précède l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle» (id.). Le concept guidant ce stage s'inspire directement des dispositifs mis en œuvre dans les villes de Zurich et de Bâle. Il s'agit d'une approche dite *work first* qui se base sur l'idée selon laquelle «tout bénéficiaire est en mesure de réintégrer le marché du travail et

que c'est à ce dernier de déterminer qui est proche de l'emploi et qui ne l'est pas» (PL 10599). C'est donc la confrontation à l'emploi qui doit permettre, grâce à une mise en situation, d'évaluer la capacité à rentrer dans une dynamique de réinsertion et d'identifier quel est le meilleur suivi pour la personne concernée.

Les prestataires externes auxquels est confiée la réalisation du stage doivent «observer les compétences des personnes dans la réalisation d'une activité professionnelle et (...) les mettre en perspective avec la réalité du marché du travail» (PL 10599). Cette observation doit permettre de «vérifier pour chaque personne si le moment est opportun et les conditions réunies pour entamer un objectif de réinsertion professionnelle» (id.), en évaluant les compétences, l'expérience professionnelle, la motivation, ainsi que les freins sur le plan social des participants au stage. Les prestataires doivent ensuite définir des cibles potentielles ainsi que «les moyens et étapes nécessaires pour que la personne puisse réintégrer le marché de l'emploi». Il s'agit donc à la fois «d'estimer la distance à l'emploi» et de fournir «un premier plan de réinsertion» (id.).

Organisation de l'accès au stage

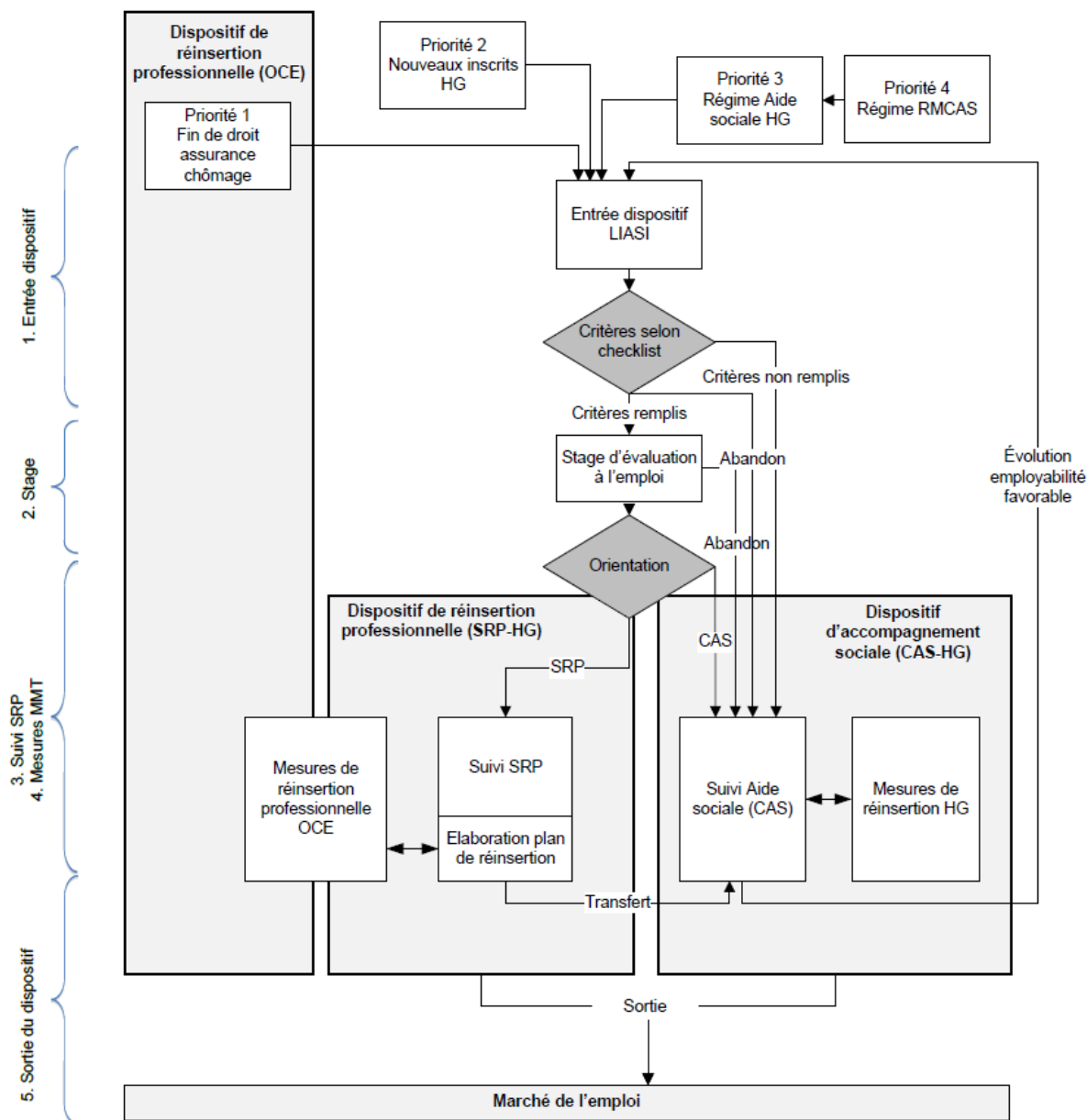
Il existe deux portes d'entrée dans le dispositif: soit l'antenne OCE pour les personnes arrivant en fin de droits et correspondant aux normes d'accès à l'aide sociale, soit les centres d'action sociale (CAS) pour les personnes demandant l'aide sociale pour la première fois et pour celles qui sont déjà bénéficiaires de l'aide sociale.

Durant la première année d'existence du SRP, le dispositif a privilégié les chômeurs en fin de droits (tant les nouvelles situations que celles déjà aidées à titre de complément chômage par l'Hospice général), car le nombre de places de stage d'évaluation (70 par mois pendant l'année 2012) n'était pas suffisant pour absorber toutes les personnes qui auraient pu y participer. Depuis le deuxième semestre 2012, des situations «jeunes adultes» ont également pu être intégrées dans ce processus. Depuis janvier 2013, 150 places de stage sont disponibles chaque mois et le dispositif a été ouvert aux personnes provenant des CAS en avril de la même année. Les nouvelles entrées auprès des deux prestataires, soit les EPI (125 places) et PRO (25 places), ont lieu chaque semaine. Bien qu'effectuant le même travail d'évaluation, les stages organisés par la fondation PRO sont destinés plus particulièrement aux personnes issues du secteur tertiaire.

Selon l'art.42B LIASI, le stage d'évaluation est prescrit, dès l'ouverture du droit, à toute personne venant d'épuiser ses droits en matière d'assurance-chômage fédérale. La participation des nouveaux bénéficiaires provenant des CAS doit, pour sa part, être décidée dans les quatre semaines. Pour les personnes bénéficiant déjà de prestations d'aide financière, le stage d'évaluation à l'emploi est systématiquement prescrit avant l'octroi d'une mesure d'insertion professionnelle. Dans les faits, la situation des bénéficiaires inscrits à l'Hospice avant l'ouverture du stage aux personnes provenant des CAS (en avril 2013) est différente. Ils peuvent, en effet, participer aux mesures de réinsertion coordonnées par l'URA (cf. 2.3.3) sans avoir pris part au stage qui reste requis pour l'accès au SRP.

La Figure 8, ci-dessous, permet de visualiser le parcours des bénéficiaires dans le dispositif LIASI tel qu'il est prévu.

Figure 8: Parcours prévu dans le dispositif LIASI



Source: Evaluanda, 2014

Check-list déterminant l'accès au stage d'évaluation à l'emploi

Les assistants sociaux de l'antenne OCE pour les chômeurs en fin de droits et des CAS pour les autres situations déterminent au moyen d'une check-list la participation au stage d'évaluation à l'emploi (art. 42B LIASI). Cette check-list (cf. Figure 9) sert à évaluer objectivement la capacité de la personne à suivre le stage d'évaluation au moyen de 13 questions. Huit critères sont excluants (en cas de oui la personne ne participe pas au stage) et cinq autres doivent faire l'objet d'un examen complémentaire en cas de réponse positive.

Ces questions servent à vérifier la disponibilité (taux d'activité, taux d'incapacité de travail, garde d'enfant), l'état de santé (problème non stabilisé/contrôlé de dépendance, handicap, demande AI en cours) et le statut de l'usager (chômeur indemnisé, indépendant, en formation, en attente d'engagement, dans l'impossibilité d'entreprendre un projet social formalisé dans un CASI). Les

personnes ayant été évaluées comme éloignées de l'emploi par l'OCE lors des mesures DALE étaient également écartées.

Les critères de cette check-list ont été adaptés en avril 2013 pour éviter d'engorger le stage consécutivement à un accroissement des entrées à l'aide sociale. Trois modifications principales ont été adoptées par le comité stratégique LIASI qui comprend les responsables de la DGAS, de l'Hospice général, de l'OCE et des prestataires de stage (cf. le point 3.4.5.1).

- L'exigence d'un niveau minimal de français (A1⁶⁸) a été introduite à cette occasion. Elle n'est pas soumise à un contrôle de connaissance formalisé. Le niveau de français est évalué individuellement par chaque assistant social. Le niveau à atteindre correspond à la capacité à tenir une conversation simple en français, sans la présence d'un traducteur. Si l'entretien doit se dérouler avec un traducteur, le niveau est jugé insuffisant.
- Dans le même temps, il a été décidé de ne pas envoyer en stage les personnes ne disposant pas d'un niveau minimal de formation professionnelle (attestation de formation professionnelle).
- La limite d'âge à partir de laquelle la participation au stage devient facultative a été abaissée de 60 à 55 ans.

En juin 2014, les critères ont à nouveau été revus:

- Le critère du niveau de formation a été supprimé. Il a donc été appliqué durant 14 mois.
- Le critère écartant du stage les personnes évaluées précédemment comme éloignées de l'emploi par une mesure de l'OCE a également été supprimé.

⁶⁸ Selon la classification établie par le Conseil de l'Europe dans le cadre européen commun de référence pour les langues (CECR).

Figure 9: Check-list d'accès au stage d'évaluation à l'emploi

Source: Hospice général

Question	Oui	Libellé	Non	Libellé
Si emploi, taux d'activité supérieur à 50% ?	<input type="checkbox"/>	Oui	<input checked="" type="checkbox"/>	Non
Si incapacité de travail, taux d'incapacité supérieur à 50% ?	<input type="checkbox"/>	Oui	<input checked="" type="checkbox"/>	Non
En complément chômage	<input type="checkbox"/>	Oui	<input checked="" type="checkbox"/>	Non
A un statut d'indépendant	<input type="checkbox"/>	Oui	<input checked="" type="checkbox"/>	Non
CASI inapplicable	<input type="checkbox"/>	Oui	<input checked="" type="checkbox"/>	Non
En attente engagement	<input type="checkbox"/>	Oui	<input checked="" type="checkbox"/>	Non
En formation	<input type="checkbox"/>	Oui	<input checked="" type="checkbox"/>	Non
Niveau de connaissance du français inférieur à A 1	<input type="checkbox"/>	Oui	<input checked="" type="checkbox"/>	Non
Problème de dépendance (alcoolisme, toxicodépendance, etc.)	<input type="checkbox"/>	Oui, situation non contrôlée	<input checked="" type="checkbox"/>	Non (pas de problématique ou problématique stabilisée/contrôlée)
Tranche d'âge 55-65 ans	<input type="checkbox"/>	Oui, ne souhaite pas suivre le stage	<input checked="" type="checkbox"/>	Non (âge de moins de 55 ans ou âge de 55 et plus et souhaite suivre le stage)
Garde d'enfant nécessaire	<input type="checkbox"/>	Oui, moyen de garde non existant	<input checked="" type="checkbox"/>	Non (pas d'enfants ou moyen de garde existant)
Problème de santé/handicap	<input type="checkbox"/>	Oui, évaluation à faire dans le cadre de la CII/ex-MAMMC	<input checked="" type="checkbox"/>	Non (pas de problématique de santé/handicap ou problématique mais pas d'évaluation CII/ex-MAMMC à faire)
Demande AI/revision de rente en cours	<input type="checkbox"/>	Oui, concertation avec l'OCAI nécessaire	<input checked="" type="checkbox"/>	Non (pas de demande en cours ou demande en cours mais pas de concertation avec l'OCAI nécessaire)

L'évolution des critères de la check-list appelle quelques commentaires:

- Le critère de l'âge est le seul qui tienne compte des souhaits exprimés par la personne. L'abaissement de la limite d'âge de 60 à 55 ans permet un léger accroissement de l'optionnalité dans un processus qui, par ailleurs, est très rigide. Cette rigidité n'est pas prescrite par la LIASI dont l'exigence principale est la réalisation du stage avant toute mesure d'insertion.
- La décision d'écarter sans autre les personnes non qualifiées était en revanche contraire au principe du stage qui est l'évaluation en situation. Elle a été revue au milieu de l'année 2014.
- L'exigence d'un niveau minimal de français continue toutefois à écarter de l'accès à des mesures de formation des personnes qui en auraient pourtant plus besoin que les autres pour s'intégrer et s'insérer professionnellement. Elle constitue cependant une décision pragmatique du point de vue de l'organisation des stages étant donné qu'il est nécessaire que les participants soient en mesure de communiquer avec l'encadrement.

Actuellement, le stage d'évaluation à l'emploi est d'une durée fixe de 4 semaines qui ne peut être ni réduite, ni prolongée (art. 23E RIASI). Les personnes ayant une disponibilité comprise entre 50 % et 100 % peuvent le suivre à temps partiel (50 %) sur dérogation de l'antenne OCE, mais sa durée reste de 4 semaines. Les personnes ayant une disponibilité inférieure à 50 % ne suivent pas le stage et ne peuvent donc avoir accès au SRP.

Dans un souci de rationalisation et pour prendre en compte différents retours de participants et d'encadrants du stage, le comité stratégique LIASI a examiné des possibilités de dispense du stage permettant d'orienter directement vers le SRP des personnes qui auraient fait preuve des capacités requises et dont le projet professionnel serait solide⁶⁹. Depuis octobre 2014, des exceptions sont prévues. Ces équivalences qui ont concerné en moyenne 4 cas par mois entre octobre et janvier 2015 sont les suivantes:

- Les personnes ayant déjà suivi dans les 12 derniers mois des mesures permettant d'établir la distance à l'emploi et proposant des cibles professionnelles peuvent être dispensées de suivre le stage si le rapport de fin de mesure établit clairement *«que la personne est proche de l'emploi, que les cibles professionnelles [sont] réalistes et réalisables et qu'il n'y [a] pas de problématiques sociales prépondérantes»* (documentation Hospice général-OCE).
- Les personnes ayant exercé une activité professionnelle durant au moins trois mois au cours des six derniers mois peuvent faire valoir leurs certificats de travail si elles comptent rester dans le même domaine professionnel.

De manière générale, le taux d'orientation vers le stage à l'issue de la check-list a nettement diminué au fil du temps comme l'indiquent les données présentées dans le Tableau 23. Cette diminution découle à la fois du resserrement des critères d'accès au stage et d'une meilleure formation des assistants sociaux employant la check-list pour les bénéficiaires suivis dans les CAS.

Tableau 23: Check-lists passées et orientations vers le stage d'évaluation à l'emploi (2012-2014)

Année	2012	2013	2014
Nombre de checklists	1078	3510	4615
Nombre de personnes orientées vers le stage	650	2001	2261
Taux d'orientation vers le stage	60%	57%	49%

Source: données de monitoring de l'Hospice général

⁶⁹ Cette opération est cependant rendue difficile par le fait qu'il n'existe pas de bilan à la fin de la période de chômage sur lequel les assistants sociaux de l'antenne OCE pourraient s'appuyer. Il n'est pas certain, en l'état actuel, qu'ils puissent trouver dans PLASTA, auquel ils ont accès en mode lecture, des informations suffisantes.

Les assistants sociaux de l'antenne OCE remettent directement aux personnes orientées vers le stage une convocation les invitant à se rendre aux EPI ou à la Fondation PRO. L'attribution vers l'un ou l'autre des lieux de stage est réalisée en fonction du profil professionnel des personnes et des places disponibles. L'occupation des places commandées prime toutefois sur l'adéquation entre le profil des participants et les activités du stage. Pour les chômeurs en fin de droits, cette exigence est renforcée par la nécessité de quitter le plus rapidement possible l'antenne OCE qui ne dispose pas de suffisamment de personnel pour suivre les personnes qui ne seraient pas directement orientées vers le stage.

Contenu des stages

Activités proposées: à teneur de leur cahier des charges, les prestataires de stages doivent proposer des ateliers diversifiés permettant d'évaluer les domaines administratif, technique, manuel, de la vente et de la restauration. Toutefois le rapport intermédiaire d'évaluation externe de la LIASI note que «*l'uniformité des stages ne permet pas de répondre à tous les besoins*» (Evaluanda, 2014: 24).

Dans les premiers mois, les EPI ne disposaient que de l'atelier de déconstruction informatique et électrique. Par la suite, les lieux de stage ont été diversifiés. Durant l'année 2014, 1501 personnes ont débuté un stage aux EPI. La majorité d'entre elles (55 %) ont réalisé ce stage dans les deux ateliers mis en place spécifiquement pour la LIASI: la déconstruction (667 personnes) et le tertiaire (152 personnes). Le secteur de la restauration a employé 220 personnes entre les cuisines de l'institut la Combe et les cinq cafétérias gérées par les EPI. L'atelier de recyclage «écologicistic» a accueilli 151 personnes (10 % des participants) et l'atelier de menuiserie 50 personnes. En outre 92 stagiaires ont été accueillis sur le site de la Pallanterie, principalement dans l'atelier de circuits imprimés électroniques.

En 2014, 36 lieux de stage étaient disponibles et 28 d'entre eux ont été employés. En résumé, les activités proposées ont concerné essentiellement les secteurs suivants:

- recyclage (par exemple déconstruction d'ordinateurs);
- administration;
- entretien de locaux, entretiens extérieurs;
- restauration;
- vente;
- logistique et transports;
- activités techniques (mécanique, électronique, informatique).

Ces stages ont lieu dans des endroits différents et bon nombre des activités ne proposent qu'une ou deux places.

Les stages chez PRO font passer chaque participant dans 3 ateliers occupant chacun une pièce dans les locaux où se déroule le stage:

- bureautique: réalisation de documents;
- bibliothèque: catalogage et étiquetage d'ouvrages;
- manuel-conceptuel: conception et construction de meubles en carton.

Comme les activités du stage sont rarement en lien avec le projet professionnel des participants, il est nécessaire de bien leur expliquer au préalable le cadre et les objectifs du stage. Les assistants sociaux de l'Hospice général qui connaissent les personnes envoyées ont été sensibilisés à cette nécessité. Les prestataires constatent ainsi que les personnes envoyées depuis les CAS interrompent moins souvent le stage que celles qui viennent d'arriver en fin de droits. Ces dernières reçoivent les informations concernant le stage en même temps qu'une longue liste de prescriptions liées à l'aide

financière. Les prestataires du stage relèvent passer davantage de temps à expliquer les objectifs du stage à cette catégorie de participants.

Recherche d'emploi: À l'origine, le stage LIASI ne comporte pas d'évaluation de la méthodologie de recherche d'emploi et se déroule presque exclusivement en atelier de production. La dimension «aide à la recherche d'emploi» qui était très présente dans les mesures d'évaluation DALE avait été entièrement supprimée. Depuis avril 2013, le comité stratégique LIASI a décidé qu'une demi-journée par semaine devait désormais être consacrée au travail personnel sur les cibles professionnelles et à la recherche d'emploi. Le matériel informatique nécessaire est mis à disposition par les prestataires.

Entretiens de suivi: Chaque participant est placé sous la responsabilité d'un référent. Aux EPI, il s'agit de maîtres de réadaptation. Chaque semaine, le participant au stage rencontre durant environ une heure son référent, une personne qui ne travaille pas forcément dans le même atelier. Ces quatre rencontres servent à remplir progressivement le rapport d'évaluation de fin de stage (cf. le point suivant). Elles ont lieu durant la demi-journée consacrée aux activités de recherche d'emploi.

Rapport d'évaluation des participants

Le rapport d'évaluation des participants se base sur l'activité dans un même atelier durant 4 semaines (pour les EPI) ou sur le passage dans trois ateliers (PRO). Plusieurs séances communes entre les acteurs concernés ont été consacrées à ce document et à la manière de le remplir. Les parties concernant le degré de distance à l'emploi et l'évaluation des compétences professionnelles sont inspirées de celles des rapports d'évaluation des mesures DALE dont les EPI étaient un des prestataires. Le formulaire a été révisé pour la dernière fois en mars 2014. Les rubriques concernant la proposition de pistes de réinsertion sociale pour les personnes orientées vers les CAS ont été supprimées à ce moment. Cette suppression est motivée par le constat selon lequel les mesures à envisager pour les bénéficiaires sur le plan social relevaient plus des compétences de l'Hospice général que du stage d'évaluation LIASI.

En dépit de cette suppression, le rapport d'évaluation doit aborder un nombre très important de sujets:

- rappel du parcours professionnel du participant, y compris, le cas échéant, les mesures suivies durant la période de chômage;
- souhaits professionnels du participant en début de stage;
- bilan des compétences professionnelles⁷⁰;
- évaluation du degré de distance à l'emploi;
- recommandations sur le plan professionnel (cibles et mesures éventuelles);
- problématiques sociales⁷¹ relevées et/ou les raisons d'un projet professionnel non prépondérant;
- recommandations sur le plan de la santé;
- commentaires éventuels du participant et du référent de stage.

⁷⁰ Le bilan des compétences professionnelles concerne les compétences personnelles (ponctualité/fiabilité, motivation), les compétences relationnelles (esprit d'équipe et entente avec la hiérarchie, communication), les compétences méthodologiques (capacités cognitives, autonomie dans le travail / transmission des connaissances) et la capacité d'exécution (qualité et productivité, condition physique [endurance, restrictions médicales, etc.]).

⁷¹ Les observations sociales éventuelles peuvent concerner la santé (physique, psychique, dépendances), le réseau (famille, amis, associations/loisirs, relationnel), les caractéristiques personnelles (confiance en soi, hygiène de vie, logement, temps à disposition, violence subie ou infligée), le domaine financier: (allocations, connaissance de ses droits et devoirs, gestion du budget/dettes) et les savoirs (notamment la gestion administrative).

L'évaluation du degré de distance à l'emploi distingue les personnes selon le caractère réaliste (adapté aux capacités de la personne) et réalisable (adapté à la situation du marché) de leurs cibles professionnelles. C'est cette évaluation qui détermine leur orientation à l'issue du stage:

- **L'orientation vers le SRP** concerne les personnes dont le projet professionnel est jugé prépondérant et dont les cibles professionnelles sont évaluées comme réalistes et réalisables. Deux cas de figure sont prévus⁷²:
 - les personnes proches du marché du travail,
 - celles qui en sont éloignées mais qui pourraient atteindre leurs cibles professionnelles moyennant l'octroi de mesures longues (6 mois et plus).
- **L'orientation vers les CAS** concerne les personnes dont le projet professionnel est jugé non prépondérant. Deux cas de figure sont également prévus:
 - les personnes dont les cibles professionnelles sont évaluées comme réalistes mais non réalisables,
 - celles dont les cibles sont évaluées comme irréalistes ou non définies, notamment en raison de problématiques sociales prépondérantes.

L'évaluation du caractère réaliste et réalisable des cibles professionnelles des participants constitue donc la clé de l'orientation future des participants au stage.

De l'avis des acteurs de terrain rencontrés par la Cour (conseillers en réinsertion, assistants sociaux, conseillers en personnel, prestataires du stage), le stage actuel parvient dans l'ensemble à tester la capacité des personnes à assumer certaines des contraintes d'un environnement professionnel (horaires, encadrement). Cependant, les informations sur lesquelles se basent les personnes qui rédigent les rapports d'évaluation individuels sont parfois trop limitées. Les problèmes suivants sont à relever:

- Les prestataires du stage estiment que la capacité cognitive est difficilement évaluable.
- Ils estiment également que l'évaluation des personnes suivant le stage à mi-temps est délicate, tout comme celle des personnes absentes à plusieurs reprises.
- De l'avis des acteurs associatifs défendant les droits des demandeurs d'emploi, le caractère réaliste et réalisable du projet professionnel peut difficilement être évalué par des intervenants ne connaissant pas le domaine professionnel concerné par ce projet. Il est en effet nécessaire de connaître à la fois les capacités requises pour exercer une fonction donnée et l'état de la demande pour ce type de fonction sur le marché de l'emploi.
- De l'avis de ces mêmes acteurs, les rapports d'évaluation se fondent sur une vision simpliste des problématiques sociales envisagées comme des freins à la réinsertion, comme si les difficultés à se réinsérer se limitaient à des facteurs individuels sans tenir compte des préjugés existant sur le marché du travail vis-à-vis de certaines catégories de personnes, ainsi que des caractéristiques du marché de l'emploi que les encadrants des stages ne peuvent pas connaître.
- Selon certains assistants sociaux, les rubriques concernant les problématiques sociales sont difficilement évaluables par les référents des stages qui ne sont pas assistants sociaux. Elles nécessitent une connaissance plus approfondie de la personne et de son réseau.

Orientation à l'issue du stage

À l'issue du stage, le groupe d'orientation, composé des 7 assistants sociaux de l'antenne OCE, est chargé de déterminer quel sera le suivi le mieux adapté à l'utilisateur en se basant sur la

⁷² La dernière révision de ce formulaire en mars 2014 a supprimé la catégorie « provisoirement éloigné du marché du travail » qui était pourtant celle qui était la plus utilisée.

recommandation émise par le prestataire. Ces assistants sociaux ne rencontrent pas les personnes qu'ils sont chargés d'orienter mais peuvent, en plus du rapport de stage, se référer au journal social⁷³ (pour les personnes déjà connues de l'Hospice général) et, dans une moindre mesure, aux données figurant dans PLASTA (pour les personnes arrivées en fin de droits).

Le règlement de la LIASI prévoit que le service spécialisé de l'Hospice général se charge de l'orientation à la suite du stage (art. 23 al. 2 RIASI), mais le comité stratégique a jugé préférable de confier cette tâche à une équipe externe à celle du SRP afin d'éviter que les conseillers du SRP soient à la fois juges et parties et puissent sélectionner les personnes qu'ils auront à suivre. Pour correspondre aux dispositions légales, l'Antenne OCE a été rattachée au SRP en 2013. Cette répartition représente l'avantage d'une plus grande impartialité. Sa mise en œuvre a nécessité des efforts accrus de coordination. Durant les deux premières années de fonctionnement du dispositif, les conseillers du SRP relevaient que les assistants sociaux formant le groupe d'orientation de l'Antenne OCE ne connaissaient pas suffisamment le travail du SRP et les moyens à sa disposition, ce qui pouvait entraîner des orientations peu fructueuses. Des mesures ont été prises pour faire face à ce problème et actuellement les deux services prennent part à des séances de coordination hebdomadaires.

Il subsiste un certain décalage entre les deux services quant à l'évaluation des chances de réinsertion d'une personne donnée. Ce décalage est également relevé par le rapport d'évaluation de 2014. Selon ce dernier, *«les conseillers SRP constatent cependant a fortiori une tendance des prestataires à dresser un bilan trop optimiste sur la distance à l'emploi et le projet professionnel; cela peut être dû au manque de connaissance du marché de l'emploi et de la réinsertion professionnelle»* (Evaluanda, 2014: 53)

Pour les conseillers du SRP, l'orientation vers le SRP n'est valable que si elle permet d'apporter une réelle plus-value à la personne en termes de réinsertion professionnelle. Ils estiment qu'il n'est pas toujours indiqué d'orienter vers le SRP des personnes ayant déjà fréquenté sans succès toute la gamme des mesures accordées par les ORP et ne souhaitant pas en suivre de nouvelles. De même, il ne leur paraît pas prioritaire de chercher à accroître le taux d'emploi de certains travailleurs pauvres qui risquent de rester bénéficiaires de l'Hospice général en raison d'un manque de disponibilité (impossibilité d'accroître leur taux d'activité) ou parce que les effets de seuil liés à un taux d'activité supérieur seraient trop importants⁷⁴.

La tendance vers une orientation plus restrictive, constatée lors du passage de la check-list (cf. Tableau 23), se poursuit à l'issue du stage comme l'indique le Tableau 24 ci-dessous. La proportion des participants orientés au stage diminue chaque année de 10 %.

Tableau 24: orientation vers le SRP à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi

Année	2012	2013	2014
Nombre de stages terminés	407	1135	1460
Nombre de personnes orientées vers le SRP	334	806	891
Taux d'orientation vers le SRP	82%	71%	61%

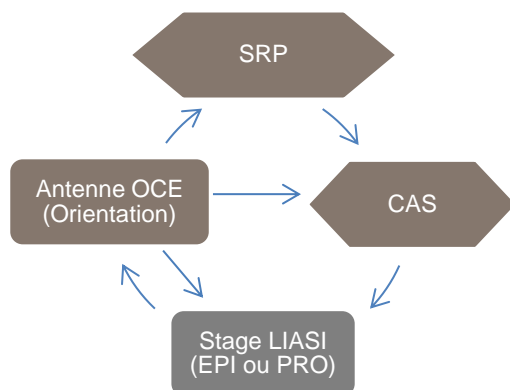
Source: données de monitoring de l'Hospice général

⁷³ Les assistants sociaux tiennent un journal social pour chaque dossier d'aide sociale. Il permet de consigner les éléments relatifs au suivi du dossier.

⁷⁴ Il s'agit de travailleurs de branches à bas salaires pour lesquels une augmentation marginale du taux d'activité entraînerait simultanément une sortie de l'aide sociale et une baisse de revenu par rapport à l'ensemble des prestations financières versées précédemment par l'Hospice général.

La LIASI prévoit que l'orientation vers un CAS ne constitue pas une décision définitive. Ainsi, le rapport d'évaluation est en principe valable 12 mois, ce qui signifie que si une personne a pu régler les problématiques sociales qui constituaient des freins à son insertion professionnelle, elle peut être admise au SRP dans ce délai sans devoir à nouveau suivre le stage. L'assistant social qui suit la personne évalue si c'est le cas et transmet le dossier au groupe orientation de l'Antenne OCE qui valide ou non le transfert vers le SRP. La Figure 10 indique les liens entre les différentes structures.

Figure 10: Flux possibles entre les CAS, l'antenne OCE, le stage et le SRP



Les cas de transfert vers le SRP durant l'année suivant le stage constituent, selon l'Hospice général, des situations courantes. Au vu des expériences du DALE, la durée de validité prévue pour le rapport d'évaluation (1 an) peut être considérée comme ambitieuse. Pour mémoire, beaucoup de personnes évaluées comme proches ou provisoirement éloignées de l'emploi dans une mesure d'évaluation DALE étaient évaluées comme trop éloignées de l'emploi par les prestataires de mesures de reclassement auxquels elles étaient adressées quelques mois plus tard. La disponibilité et les problématiques dites sociales évoluent en effet très rapidement.

Rôle de l'antenne OCE

L'antenne OCE de l'Hospice général a été créée en 2007 pour, d'une part, faire face aux problèmes engendrés par la suppression des avances chômage que l'Hospice général versait jusqu'alors aux personnes sans ressources en attendant que la caisse de chômage statue sur leur droit aux prestations de l'assurance-chômage et, d'autre part, faciliter l'inscription à l'Hospice général des personnes arrivant en fin de droits ayant des difficultés financières et non connues de l'institution. Depuis l'entrée en vigueur de la LIASI, l'antenne OCE est également responsable de l'orientation vers le stage d'évaluation à l'emploi des chômeurs en fin de droits, ainsi que de l'orientation vers le SRP ou les CAS de toutes les personnes ayant suivi ce stage.

La durée du suivi à l'antenne OCE est d'environ 3 mois, car l'orientation ne peut pas avoir lieu tant que le droit à l'aide sociale n'est pas établi (art. 42B al. 3 LIASI). La durée de cette procédure dépend de la qualité des informations fournies par les demandeurs et de la charge de travail des assistants sociaux de l'antenne. Au 1^{er} janvier 2015, l'effectif de l'Antenne OCE est de 15 collaborateurs (12,4 ETP): 3 secrétaires, 4 assistants administratifs, 7 assistants sociaux (5.5 ETP) et un responsable d'unité. Les missions à la charge de ces collaborateurs sont très vastes (cf. ci-dessus) et elles doivent prendre un grand nombre de décisions dans un temps limité: renseigner les personnes arrivant en fin de droits, examiner les droits à l'aide sociale de celles qui déposent un dossier, décider de l'orientation vers le stage des personnes admises à l'aide sociale et décider de l'orientation à l'issue du stage des 150 personnes qui y participent chaque mois.

Parcours des chômeurs en fin de droits dans le dispositif LIASI

Le dispositif d'insertion professionnelle instauré par la LIASI est doté d'instruments de suivi (monitoring LIASI) permettant de suivre les principaux flux de bénéficiaires. Le système informatique de l'Hospice général ne permet pas de retracer le parcours des bénéficiaires de l'aide sociale en distinguant ceux qui proviennent de l'Antenne OCE de ceux qui proviennent des CAS. Aucune analyse séparée n'est donc actuellement réalisée pour les chômeurs en fin de droits. Les chiffres obtenus par la Cour permettent toutefois de retracer le flux des chômeurs en fin de droits pour l'année 2014 (cf. le Tableau 25 ci-dessous). Ces chiffres reposent sur des comptages mensuels et non sur une analyse de trajectoires. Les données annuelles présentées ici constituent une addition de photographies mensuelles. Il est par exemple probable qu'une partie des personnes prenant contact avec l'Antenne OCE (deuxième ligne du Tableau 25) soit arrivée en fin de droits en 2013 et ne fasse donc pas partie des 4000 personnes comptées sur la première ligne du même tableau.

Tableau 25: Accès des chômeurs en fin de droits au dispositif d'insertion professionnelle LIASI en 2014

Arrivées en fin de droits	4000	100%	
Prises de contacts avec l'Antenne OCE	1800	45%	
Demandes d'aide sociale (dossiers déposés)	972	24%	
Admissions à l'aide sociale	658	16%	100%
Orientations vers le stage	531	13%	83%
Stages terminés	407	10%	62%
Orientations vers le SRP	254	6%	39%

Source: données Hospice général

Le Tableau 25 permet de constater que le filtrage des bénéficiaires commence avant même la check-list que font passer les assistants sociaux de l'Antenne OCE. Les critères d'accès à l'aide sociale limitent l'obtention des droits à 16 % des personnes arrivées en fin de droits. La majorité d'entre eux ne s'informe même pas auprès de l'antenne OCE. Tel qu'il est conçu, le dispositif LIASI ne permet donc l'accès au SRP et aux mesures d'insertion professionnelles qu'à un chômeur en fin de droits sur 17 (6 %). Il n'est pas possible de connaître le nombre de chômeurs en fin de droits accédant à des mesures organisées par l'URA après leur orientation vers un CAS.

Le Tableau 26 montre en revanche qu'une fois admis à l'aide sociale, les chômeurs en fin de droits sont nettement moins filtrés que les bénéficiaires provenant des CAS.

Tableau 26: Flux dans le dispositif LIASI en 2014 et part des chômeurs en fin de droits

	Antenne OCE		CAS*		Total		Part des CFD
Check-lists	658	100%	3957	100%	4615	100%	14%
Orientation vers le stage	531	83%	1730	44%	2261	49%	23%
Stages terminés	407	62%	1053	27%	1460	32%	28%
Orientation vers le SRP	254	39%	637	16%	891	19%	29%

Source: données Hospice général

* Les situations envoyées par la structure Point Jeunes de l'Hospice général sont comptabilisées avec les CAS

La comparaison avec les données de monitoring de l'Hospice général qui portent sur l'ensemble des personnes ayant passé la check-list durant l'année 2014 permet de relever les tendances suivantes:

- 29 % des bénéficiaires de l'aide sociale accédant au SRP sont des chômeurs en fin de droits provenant de l'Antenne OCE.
- À l'issue de la check-list, les chômeurs en fin de droits sont presque deux fois plus souvent orientés vers le stage que les bénéficiaires provenant des CAS.

- Les chômeurs en fin de droits orientés vers le stage arrivent plus souvent au terme de ce dernier (77 %) que les bénéficiaires provenant des CAS (61 %).
- Leur orientation à l'issue du stage ne se distingue pas de celle des bénéficiaires provenant des CAS.

Non-présentations et abandons de stage

Les données présentées dans la sous-section précédente indiquent qu'en 2014 23 % des personnes orientées vers le stage depuis l'antenne OCE (chômeurs en fin de droits) et 39 % de celles provenant des CAS ne terminent pas le stage. Il s'agit pour une part de non-présentations (36 % des personnes orientées) et pour une autre part d'abandons (9 % des personnes orientées). Les données disponibles ne permettent pas d'analyser séparément les deux populations (Antenne OCE vs CAS).

Une comparaison avec les données concernant l'année 2013 indique que le taux de stages terminés est stable (41 %), mais que l'équilibre entre non-présentations et abandons a nettement évolué. Alors que les abandons diminuaient fortement, la proportion de personnes ne se présentant pas est passée de 25 % à 36 %⁷⁵.

Les principaux motifs d'abandon en cours de stage recensés par l'Hospice général sont les problèmes de santé (42 %) et la prise d'un emploi (24 %)⁷⁶. Ces deux motifs n'ont pas encore fait l'objet d'études approfondies. Les points suivants restent donc à éclaircir:

- Il n'est pas possible de savoir si l'existence du stage est la cause des retours en emploi observés (qu'il s'agisse d'un effet d'activation de la recherche d'emploi ou d'emplois non déclarés auparavant). Il pourrait en effet s'agir de personnes dont le passage par l'aide sociale est épisodique. Ceci pourrait être fait d'une part en analysant séparément les chômeurs en fin de droits et les autres bénéficiaires de l'aide sociale et, d'autre part, en examinant si les prises d'emploi se produisent dans les mêmes proportions avec un stage démarrant quelques mois plus tard pour les personnes nouvellement inscrites à l'Hospice général.
- Il est également nécessaire de se pencher plus en avant sur l'état de santé des personnes inaptes au stage pour cette raison. Le comité stratégique LIASI a préconisé, dans son rapport de synthèse de février 2014, la mise en place d'un dispositif ad hoc de suivi des situations d'abandon de stage pour raisons de santé. Cette piste a été validée par le Conseil d'État dans son extrait de procès-verbal du 18 juin 2014. Un groupe de travail doit aborder durant l'année 2015 la mise en œuvre des recommandations en matière de santé qui peuvent être formulées dans le rapport de stage.

Pour les personnes ne se présentant pas au stage ou abandonnant ce dernier ou en étant exclues pour d'autres raisons que celles évoquées ci-dessus (santé et prise d'emploi), l'Hospice général applique des sanctions qui font référence aux normes de la CSIAS, soit une réduction de 15 % du forfait d'entretien (art. 35 RIASI) et la possibilité de supprimer les prestations incitatives (forfait d'intégration, franchise sur le revenu). Le RIASI prévoit également la suppression de toutes les prestations circonstanciées, à l'exception de la participation aux frais médicaux et aux frais dentaires. La durée de cette sanction est évaluée par l'assistant social en charge du dossier en tenant compte de la situation du groupe familial. Elle est en principe de 6 mois. De plus, ces personnes sont réinscrites au stage jusqu'à ce qu'elles l'aient suivi dans son intégralité. Les prestataires de stage peuvent ainsi se retrouver avec des personnes qu'elles avaient exclues quelques mois plus tôt et qui

⁷⁵ Selon l'Hospice général, une part des situations comptabilisées ici comme des non-présentations découle de critères d'indisponibilité (prise d'emploi, maladie, etc.) survenant après le passage de la check-list, mais avant le début du stage.

⁷⁶ Synthèse des évaluations internes et position du Comité stratégique, document interne, 2014.

risquent fort d'être peu motivées pour suivre ce stage. Ces sanctions concernent environ 300 personnes par année.

Synthèse des problèmes soulevés par le stage

Tels qu'ils sont actuellement mis en œuvre, les stages d'évaluation à l'emploi soulèvent, selon la Cour, un nombre important de problèmes qui n'ont pas tous pu être résolus par les prestataires ou les mandants (Hospice général, DGAS et OCE).

- L'application de critères de sélection à l'entrée ne concernant pas la disponibilité (tels que le niveau de français ou l'âge) s'avère contraire à l'approche *work first* préconisée par la LIASI.
- L'approche *work first* stipule que c'est au marché du travail d'évaluer la distance à l'emploi. En l'occurrence, les ateliers organisés par les prestataires des stages s'apparentent peu au marché du travail.
 - D'une part les activités ne sont pas, sauf exceptions, adaptées au parcours et au profil des participants. Il est difficile d'évaluer correctement la capacité de travail de spécialistes dans des activités répétitives organisées sur le modèle des stages d'évaluation de la capacité de travail des bénéficiaires de l'assurance-invalidité.
 - D'autre part, les conditions de travail sont assez éloignées de celles du marché primaire (horaires, responsabilités, etc.).
 - Plus généralement, l'uniformité des stages (contenu et durée) est peu adaptée à une prise en charge personnalisée.
- Le stage d'évaluation est utile pour déceler les problèmes de disponibilité ou de savoir-être. Il paraît cependant peu utile dans le cas de personnes ayant récemment participé à des mesures du même type durant leur délai-cadre fédéral ou encore pour celles qui travaillent déjà à temps partiel. Bien que des mesures aient récemment été prises pour dispenser du stage et donner directement accès au SRP à certaines de ces personnes souhaitant bénéficier des prestations offertes par ce service, les dispenses ne concernent qu'un petit nombre de personnes (quatre par mois).
- Les personnes qui viennent d'arriver en fin de droits sont souvent démoralisées et fragilisées. À l'arrivée en fin de droits à l'assurance-chômage vient souvent s'ajouter la honte voire l'humiliation de dépendre de l'aide sociale. En conséquence, elles peuvent se sentir rapidement stigmatisées par des activités leur paraissant trop élémentaires. Une telle situation risque de nuire à la suite du processus d'insertion, étant donné que ce dernier nécessite une implication totale des personnes. Dans ces cas, il s'avère très difficile pour les encadrants du stage de travailler avec elles sur un bilan et un projet professionnel.
- Les personnes arrivées en fin de droits ont souvent déjà suivi des MMT durant leur période de chômage indemnisé et bénéficié d'un suivi par un conseiller ORP. De ce fait, certaines d'entre elles sont désabusées et ont peu d'espoir que ce stage et un suivi ultérieur par le SRP permettent d'améliorer leur situation.
- Par contraste avec les chômeurs en fin de droits, les bénéficiaires suivis dans les CAS sont plus motivés à changer de situation et espèrent beaucoup du suivi par le SRP. De l'avis des prestataires, l'évaluation de la distance à l'emploi de ces personnes est plus facile à réaliser.
- Il n'est en outre pas possible de fournir une évaluation valable de la motivation de bénéficiaires vivant le stage comme une contrainte. La contrainte à suivre le stage paraît adaptée à un stage qui ne viserait que l'observation de la disponibilité (présence et respect des horaires). De plus, la participation contrainte d'une minorité de personnes nuit à la dynamique de groupe.
- Les sanctions des abandons et la réinscription des réfractaires paraissent peu adaptées en regard de l'objectif du stage.

2.5.5 Le Service de réinsertion professionnelle (SRP) de l'Hospice général

Missions et organisation du SRP

Le SRP a été institué par la LIASI. Il est chargé de mettre en place un plan de réinsertion professionnelle avec les personnes qui lui sont adressées suite au stage et de leur octroyer les mesures les plus adéquates pour mettre en œuvre ce plan (art. 23A, 23B RIASI). Selon la LIASI, les mesures d'insertion professionnelle suivantes sont disponibles:

- a) *« bilan de compétence et orientation professionnelle;*
- b) *formation professionnelle qualifiante et certifiante;*
- c) *validation des acquis et de l'expérience;*
- d) *stage en entreprise, en milieu protégé ou associatif;*
- e) *placement sur le marché ordinaire du travail»* (art. 42C al. 3 LIASI).

L'alinéa b) prévoit, *« sur le modèle de ce que fait l'assurance invalidité », d'attribuer « de véritables mesures de reclassement professionnel » permettant le changement d'orientation et la requalification »* (PL 10599). Est ainsi reconnue *« la nécessité pour les publics de l'aide sociale d'effectuer aussi des formations plus longues qui soient réellement qualifiantes sur le plan professionnel »* (id.).

Le SRP a ouvert en février 2012 et le nombre de postes a été progressivement adapté en fonction du nombre de bénéficiaires suivis par le service. Au 1^{er} janvier 2015, le SRP compte 3 secrétaires sociales, 11 assistants administratifs, 20 conseillers en réinsertion professionnelle et 2 responsables d'unité. L'effectif total est de 36 personnes (31,4 ETP). Le nombre de dossiers par conseiller est de 66 (comme pour les assistants sociaux des CAS), ce qui peut représenter jusqu'à 80 personnes, étant donné que les membres de l'unité d'assistance⁷⁷, notamment les couples, sont suivis individuellement par le SRP. La capacité d'accueil du SRP a été prévue pour un maximum de 1000 dossiers, soit 1300 personnes à suivre individuellement. Au 1^{er} janvier 2015, 1092 personnes (902 dossiers) étaient suivies par le SRP.

Tous les conseillers en réinsertion du SRP sont des assistants sociaux et ont suivi un certificat de formation continue (*certificate of advanced studies*) de spécialiste en insertion professionnelle (orientation « méthodologie de l'insertion »). Cette formation doit leur permettre de mieux systématiser leur pratique et d'avoir des référentiels communs, de développer des techniques professionnelles et des pratiques réflexives. Les conseillers en réinsertion doivent mener des démarches d'aide individuelle ou collective (groupes d'usagers) susceptibles de favoriser l'émergence d'un projet d'insertion. Ils sont ensuite amenés à co-construire (avec les bénéficiaires) et mettre en œuvre des projets d'intervention visant la réinsertion professionnelle.

Comme les personnes suivies par le SRP sont des bénéficiaires de l'Hospice général et rencontrent souvent d'autres problématiques que l'insertion, il est nécessaire que les conseillers considèrent les situations globalement et traitent ces problématiques ponctuellement⁷⁸. Il faut pouvoir faire face aux problèmes de logement, de santé, de factures non payées, ainsi que régler les questions de subsidiarité (recherche d'autres sources de revenu) surgissant en cours de suivi au SRP. Les conseillers sont également responsables du respect de toutes les normes de l'aide sociale.

⁷⁷ L'unité d'assistance comprend toutes les personnes comprises dans un dossier, à savoir le titulaire du dossier et, le cas échéant, son conjoint et les personnes à charge.

⁷⁸ Une partie des chômeurs suivis par les ORP présentent également des difficultés extra-professionnelles qui sont relevées par les conseillers lors du bilan d'entrée, mais que ces derniers ne peuvent pas traiter. Ils peuvent tout au plus orienter ces personnes vers l'antenne OCE.

Le choix de créer un suivi spécifique hors ORP de ces personnes paraît donc pertinent. Ce suivi distinct doit permettre d'envisager de front la réinsertion sociale et professionnelle, ce que ne pouvaient pas faire les prestataires de mesures de reclassement dans le cadre du projet DALE.

Interface commune avec les ORP

Les conseillers du SRP utilisent la même plateforme informatique que les conseillers ORP (PLASTA) grâce à un partenariat avec l'administration fédérale (SECO). Ils reçoivent une formation spécifique leur permettant de consulter l'interface et d'y introduire des données. Cette utilisation fait l'objet d'un projet pilote depuis 2012.

Cet accès comporte les avantages suivants:

- accès au catalogue des MMT géré par le SMPE, visualisation en temps réel des places disponibles dans les mesures collectives, gestion des inscriptions;
- inclusion des bénéficiaires suivis par le SRP dans les statistiques officielles du chômage;
- possibilité pour le département et l'Hospice général de disposer d'indicateurs calculés par l'OCE (attribution de MMT par exemple);
- accès au parcours précédent de la personne pour les chômeurs en fin de droits;
- solution moins coûteuse que le développement d'une application spécifique.

Cet accès est soumis à des conditions strictes visant à garantir la qualité des données. Les conseillers en réinsertion du SRP doivent notamment:

- tenir à jour les codes concernant le statut d'activité des demandeurs d'emploi (en mesure, malade, travail temporaire, etc.), afin de pouvoir déterminer chaque mois si ces demandeurs d'emploi sont chômeurs ou non chômeurs;
- mentionner dans PLASTA si les bénéficiaires ont transmis chaque mois leurs recherches d'emploi et se prononcer sur leur qualité;
- scanner les formulaires mensuels de preuves de recherche d'emploi des bénéficiaires pour qu'ils soient consultables depuis PLASTA;
- scanner le rapport de stage dans le même but.

Ces exigences ont été remises en question par les conseillers du SRP qui déplorent, d'une part, la double saisie de certaines informations (dans PLASTA et dans le système informatique de l'Hospice général). Ils redoutent, d'autre part, que les exigences concernant les recherches d'emploi poussent le SRP à se conformer aux contraintes du cadre LACI qui ne concerne pourtant pas ses bénéficiaires. Ils n'estiment, par exemple, pas utile d'imposer des recherches d'emploi mensuelles à des bénéficiaires suivant des formations de longue durée. Ils craignent également de devoir appliquer systématiquement des pénalités en cas de recherches d'emploi insuffisantes ou inexistantes. Plus généralement, le recours à PLASTA constitue l'articulation centrale du partenariat entre l'Hospice général et l'OCE. Ce partenariat permet à l'Hospice général de ne pas devoir recréer un catalogue de cours avec le travail administratif de contractualisation avec les prestataires que cela représente. Il peut bénéficier de la longue expérience du SMPE en la matière tout en étant compétent pour l'octroi des mesures et en constituant l'interlocuteur unique des prestataires pour ce qui est du suivi individuel de chaque bénéficiaire. Cette division du travail est également logique étant donné que les mesures suivies par les bénéficiaires du SRP sont financées par une ligne budgétaire de l'OCE.

Suivi des bénéficiaires du SRP et mesures de réinsertion attribuées

Le cadre légal prévoit que le SRP établisse un plan de réinsertion professionnelle personnalisé (PRP) sur la base des observations, recommandations et cibles professionnelles émises dans le bilan de stage et qu'il octroie, si nécessaire, les mesures adéquates au bénéficiaire. Le suivi du PRP fait l'objet de rencontres régulières entre le bénéficiaire et le conseiller en réinsertion. La fréquence des

entretiens peut être intensifiée lorsque la situation le requiert, notamment durant les trois premiers mois. Une telle flexibilité paraît peu envisageable dans le cadre d'un suivi par l'ORP dont les conseillers ont une charge plus importante de dossiers (120 à fin décembre 2014).

La mise en œuvre du suivi des bénéficiaires du SRP s'avère plus complexe que ce que le cadre légal envisageait. Ainsi, l'octroi de mesures n'est pas immédiat, étant donné que les cibles et les propositions de mesures figurant dans les rapports de stage ne sont pas forcément validées par les conseillers du SRP. Un rapport d'évaluation rédigé par le SMPE note ainsi qu'il est «*couramment nécessaire de faire un travail de déconstruction/reconstruction de cibles professionnelles avec une partie des bénéficiaires, ce qui demande du temps et de nombreux entretiens*»⁷⁹. Ce travail est rendu plus ardu par le fait que «*les bénéficiaires arrivent au SRP avec une attente très forte de placement rapide*». Selon le même rapport, ces derniers ne comprennent pas toujours pourquoi il leur est nécessaire de retravailler le projet professionnel et les moyens qui figurent sur le rapport de stage. Cette observation permet à nouveau de relativiser l'utilité du stage d'évaluation à l'emploi en matière de proposition de cibles professionnelles.

La majorité des mesures attribuées par le SRP font partie du catalogue des MMT mises en place par le SMPE. Le rapport du SMPE sur l'utilisation des MMT par le SRP entre juin 2012 et juin 2013 montre que les conseillers du SRP utilisent ces mesures dans des proportions proches de celles des conseillers ORP (un peu plus de cours et de mesures de type STARE). Durant cette période, 455 MMT ont été attribuées.

- La catégorie la plus fréquente était celle des mesures permettant d'évaluer le niveau de langue (30%).
- La deuxième catégorie était celle des mesures de reclassement (23) et neuf fois sur dix il s'agissait de l'agence TRT décrite dans la suite du texte.
- Les mesures de type STARE (programmes d'emploi temporaire et semestres de motivation pour les jeunes) constituaient la troisième catégorie (12 %).
- Les cours de langue représentaient 10 % des décisions. Il s'agissait pour la moitié de cours de français pour non francophones.

Les données relatives aux MMT attribuées durant l'année 2014 montrent une certaine stabilité.

- Les mesures destinées à évaluer le niveau de langue qui permettent de vérifier les prérequis pour l'accès à un grand nombre de mesures sont toujours les plus fréquentes (23%).
- Les mesures de reclassement constituent toujours la deuxième catégorie (15%).
- Les mesures de type STARE représentent la même proportion (15%).
- L'encouragement à l'activité indépendante représente 9% des décisions.
- Les cours de langue et de bureautique représentent chacun 8%.

Durant l'année 2014, le SRP a attribué 1736 mesures. En décembre 2014, 336 bénéficiaires du SRP suivaient une mesure. Pour 70 d'entre eux (21%), il s'agissait de l'agence TRT et pour 27 autres d'une autre mesure visant la recherche d'emploi. Pour 91 autres personnes, la mesure suivie était classifiée comme un stage de requalification (STARE).

Des formations «hors offre» sont également octroyées par le SRP. Dans certains cas, il s'agit aussi de formations que les personnes avaient commencées avant d'arriver au SRP mais qui rentrent dans le cadre du plan de réinsertion. La procédure de collaboration entre le SRP et le SMPE prévoit que ce

⁷⁹ Ce rapport concerne la période durant laquelle les chômeurs en fin de droits étaient majoritaires parmi les bénéficiaires du SRP (avant l'ouverture aux bénéficiaires des CAS). Les difficultés recensées concernent donc particulièrement les chômeurs en fin de droits.

dernier valide l'attribution des cours qui ne figurent pas dans le catalogue des MMT. Elle permet au SMPE de se prononcer sur la qualité de la formation en regard de son prix, sur la certification EduQua du prestataire, ainsi que sur la pertinence de l'octroi au regard du projet professionnel, du profil du demandeur d'emploi et de l'état du marché du travail. Il arrive que le SMPE émette des préavis négatifs, comme pour les cours de chauffeur de taxi, une profession actuellement saturée. Dans ces cas, il fait le plus souvent des propositions alternatives. L'Hospice général peut décider de passer outre le préavis du SMPE.

Les mesures «hors offre» comprennent:

- des stages professionnels en entreprise (en général de 3 mois) proposés par les bénéficiaires;
- des parcours de qualification par validation des acquis visant l'obtention d'un CFC ou la reconnaissance d'un diplôme étranger en Suisse (environ 25 personnes par année).
- les cours menant à des permis de conduire spéciaux (permis poids lourds, permis de chauffeur professionnel);
- des formations assurées par des écoles professionnelles spécifiques (école d'ingénieur du son, école d'instructeurs de fitness, école de massages thérapeutiques, formation d'auxiliaire de santé de la Croix rouge, cours de cafetiers, etc.).

Le tableau ci-dessous indique le nombre de mesures hors offre suivies par les bénéficiaires du SRP entre 2012 et 2014.

Tableau 27: Mesures «hors offre» attribuées aux bénéficiaires du SRP (2012-2014)

Année	2012	2013	2014	Total
Nombre de mesures hors offre	3	49	148	200

Source: Hospice général

Le SMPE avait prévu une utilisation plus importante des mesures métier et des programmes d'emploi temporaire. En effet, le reclassement étant souvent attribué aux demandeurs d'emploi avant leur arrivée en fin de droits, il semblait logique de ne pas leur faire suivre à nouveau ce type de mesure. Or, c'est bien le reclassement qui est la mesure longue la plus utilisée depuis le début du SRP.

Le premier rapport d'évaluation de la LIASI (Evaluanda, 2014) mentionne que les conseillers SRP estiment qu'il est nécessaire de faire passer les bénéficiaires par des stages préalables permettant une mise en situation. Les stages permettraient une validation du projet professionnel, la réactivation des compétences et la confrontation des savoir-être avec la réalité des entreprises. Grâce à leur lien direct avec le projet professionnel des personnes, ces stages permettent une observation plus fidèle de la capacité de réinsertion dans un milieu professionnel donné que le stage d'évaluation à l'emploi.

Il est cependant difficile d'obtenir des places de stage et il existe peu de mesures permettant de travailler la confiance en soi et le savoir-être.

Dans le cadre LIASI, la réinsertion peut être appréhendée comme un processus par étapes prenant place dans un horizon plus long que dans le cadre OCE. Il est ainsi possible de viser une réinsertion à plus long terme, notamment pour les jeunes qu'il faut essayer de faire sortir de la précarité en leur permettant d'accéder à une formation certifiante s'ils n'en disposent pas. Le SRP favorise cependant le retour en emploi via les mesures de reclassement ou les mesures de type STARE.

Lien avec le marché du travail

Les conseillers du SRP sont spécialisés en méthodologie de l'insertion, mais ils connaissent peu le marché du travail. Selon le premier rapport d'évaluation de la LIASI (Evaluanda, 2014), ces derniers manquent d'information en termes d'analyse conjoncturelle par branche économique et de

structuration des secteurs professionnels et des professions. Le service n'a pas développé d'interface avec les milieux économiques. Les entretiens menés par la Cour confirment qu'il n'y a pour l'instant pas de spécialistes du placement au SRP. La collaboration avec le service employeurs de l'OCE est pour l'instant très limitée. Les conseillers du SRP souhaiteraient avoir accès directement aux postes collectés par le service employeurs de l'OCE, ce que le service employeurs refuse sur la base du manque de formation des conseillers en réinsertion au matching PLASTA.

Durant les premières années, le SRP a dû se reposer sur des spécialistes externes pour favoriser le placement d'un public qui n'est pas particulièrement recherché par les employeurs. Les prestataires de mesures s'approchant le plus de ce profil sont les prestataires de reclassement dont les mesures s'adressent à des personnes faisant preuve d'un niveau suffisant d'autonomie dans leurs recherches d'emploi. La plupart des prestataires de mesures de reclassement ne sont pas en mesure de reclasser le public suivi par le SRP, car le suivi de ces personnes doit souvent être adapté (cf. les mesures réalisées dans le cadre du projet DALE).

Ce besoin d'une interface avec le marché de l'emploi et d'un suivi adapté aux spécificités du public de l'aide sociale explique le recours important aux prestations de l'agence TRT. L'agence TRT (pour «travailleur recherche travail») a été créée sous l'impulsion de l'Hospice général, qui a financé son fonctionnement grâce à des dons durant les deux premières années et qui lui met gratuitement à disposition des locaux. Elle est active depuis 2010 et dispose aussi de places pour des bénéficiaires de l'Hospice général suivis par les CAS. Le nombre de places réservées au SRP ne suffit pas à absorber la demande de ce dernier et le SMPE a réservé, pour les bénéficiaires du SRP, 10% des places qu'il commande dans les autres mesures de reclassement (mesures fédérales). Ces places ne sont toutefois pas entièrement occupées, car ces mesures ne sont pas assez spécifiques (cf. les difficultés rencontrées par les prestataires de mesures de reclassement DALE). L'approche employée par TRT est plus directive et plus intensive.

Le taux de reclassement obtenu par TRT s'avère supérieur à celui des mesures de reclassement DALE, quel que soit le mode de calcul employé. En d'autres termes, la proportion de retours en emploi est comparativement élevée et les taux de non-présentation et d'abandon sont plus faibles.

Tableau 28: Résultats de la mesure TRT en 2014

Participants prévus par contrat	150	
Participants effectifs	206	
Mesures n'ayant pas encore démarré	7	
Annulation (non-présentations)	4	
Mesures en cours	65	
Arrêts de mesure	34	
Participants reclassés	42	dont 14 ARE
Fins de mesure	54	
Taux de reclassement OCE (42/96)	44%	
Taux de reclassement CDC (42/134)	31%	

Source: données OCE

Les mesures TRT commencent par une phase d'un mois consacrée à l'évaluation de la distance à l'emploi et à la validation du projet professionnel. Elles comprennent une phase de stage (non rémunéré) et une phase de formation qui précèdent l'activité de reclassement proprement dite. La présence de cette première phase indique à nouveau la complexité des opérations concernées qui ne peuvent être réalisées à l'occasion d'un stage de quatre semaines.

La direction de TRT souligne la difficulté spécifique du travail de réinsertion avec les chômeurs en fin de droits. Ces personnes ont connu un grand nombre de déconvenues dans leur(s) épisode(s) de

chômage précédent(s). À l'exclusion du monde professionnel vient s'ajouter une diminution considérable de leurs ressources qui est d'autant plus importante en cas de chômage répété. L'arrivée à l'aide sociale représente une nouvelle diminution de ces ressources et s'accompagne de contraintes vécues comme des humiliations supplémentaires. Cet état d'esprit négatif ne se retrouverait pas chez les personnes arrivées au SRP depuis les CAS qui vivent l'entrée au SRP comme une étape positive. En outre, une partie des personnes auparavant suivies par l'OCE ne se montre pas motivée par des stages préliminaires non rémunérés vécus comme une exploitation supplémentaire.

Les collaborateurs de TRT doivent, par conséquent, passer un temps important à «faire prendre conscience à ces candidats de leur situation de bénéficiaire de l'Hospice général et de ce qu'elle implique (notamment en termes d'image et de perception des employeurs), de l'évolution des exigences des employeurs depuis leurs dernières expériences professionnelles» (note interne SMPE). TRT tente de faire intégrer à ces personnes «le fait que leur retour en emploi nécessite un effort et une implication personnelle importante, de nécessaires concessions par rapport à un emploi "idéal"» (id.).

2.5.6 Suivi de l'évaluation LIASI de 2014

Certains des points évoqués par la Cour ont déjà été abordés dans des rapports précédents. Sur la base d'un rapport de synthèse de la DGAS, le Conseil d'État a validé les principaux points d'amélioration et les axes de développement stratégiques suivants:

Stage	<ul style="list-style-type: none"> a) réexamen des critères additionnels de disponibilité (formation, langue, âge) b) suivi des abandons pour raison de santé c) système d'équivalences au stage d) envisager l'inclusion de la mesure d'évaluation EVE de la Fondation IPT en complément à l'offre actuelle
SRP	<ul style="list-style-type: none"> e) développer les contacts directs avec le terrain et les entreprises f) respect des conditions posées par le SECO pour l'utilisation de PLASTA, mais discussion de leur pertinence avec le SECO
Mesures	<ul style="list-style-type: none"> g) développer les mesures de reclassement et la recherche de stages h) développer des mesures spécifiques combinant apprentissage des langues et stage professionnel i) maintenir et développer les ARE et les EdS
Autres	<ul style="list-style-type: none"> j) développer la collaboration et l'échange d'information entre les différents acteurs k) transfert de compétences depuis l'assurance-invalidité et inclusion des représentants de l'office cantonal AI dans les comités de pilotage et de suivi l) évaluer l'opportunité de développer un parcours spécifique pour les jeunes adultes m) renforcer le lien entre le dispositif LIASI et le concept cantonal de collaboration interinstitutionnelle

Source: Résumé d'un extrait de procès-verbal de la séance du Conseil d'État du 18 juin 2014

La Cour note que le Conseil d'État a pris en compte les problématiques de santé rencontrées par une partie des bénéficiaires de l'aide sociale en intégrant l'office cantonal AI et en encourageant la mise en lien du dispositif actuel avec le concept cantonal de collaboration interinstitutionnelle entre l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale. Les travaux de la Cour n'ont pas directement abordé la collaboration avec l'assurance-invalidité. Cette dernière s'avère toutefois nécessaire au vu du nombre important de stages interrompus pour des raisons de santé (cf. point b du tableau ci-dessus), ainsi que pour répondre aux problématiques de santé des bénéficiaires d'emplois de solidarité.

2.6 Constats relatifs à la mise en œuvre des mesures sous la responsabilité de l'Hospice général

Constat 16: insertion professionnelle à partir des CAS

La segmentation du suivi par l'Hospice général entre les CAS et le SRP ne recoupe pas celle qui ressort des contrats d'aide sociale individuelle (CASI). En effet, 50 % des bénéficiaires de l'Hospice général ont signé des CASI contenant des objectifs d'insertion professionnelle (environ 8000 personnes), mais les CAS disposent de très peu de moyens pour concrétiser ces objectifs. La majorité des moyens est concentrée sur les 1000 dossiers du SRP.

Constat 17: prestations d'insertion professionnelle coordonnées par l'URA

L'URA constitue une étape intermédiaire dans le processus de réinsertion des bénéficiaires de l'Hospice général. Cette étape permet également de pallier la limitation de la capacité du SRP en s'adressant à des bénéficiaires de l'aide sociale non suivis par ce service, mais pour lesquels l'insertion professionnelle constitue un objectif. Ses prestations sont cependant limitées, peu connues en dehors des collaborateurs de l'Hospice général et peu mises en valeur auprès des bénéficiaires. De plus, le lien entre les prestations de l'URA et les formations de base de courte durée introduites récemment par voie réglementaire n'est pas clairement établi.

Constat 18: dotation de l'antenne OCE au regard de ses missions

L'antenne OCE de l'Hospice général doit prendre un grand nombre de décisions dans un laps de temps court et avec des ressources très limitées. Elle doit ainsi étudier les demandes d'aide sociale des personnes arrivées en fin de droits, faire passer aux personnes admises la check-list déterminant l'accès au stage d'évaluation et décider de l'orientation à l'issue du stage de tous les participants, y compris ceux envoyés par les CAS (72 % des participants en 2014). Dans ces conditions, elle n'est pas en mesure de rencontrer les personnes pour lesquelles une orientation claire ne se dessine pas à la lecture du rapport de stage.

Constat 19: accès au stage d'évaluation à l'emploi

La plupart (83 %) des chômeurs en fin de droits accédant à l'aide sociale sont orientés vers le stage d'évaluation à l'emploi. La check-list a été revue et le critère le plus problématique (exclusion des personnes sans qualification) a été supprimé. Il reste un critère d'exclusion qui ne correspond pas à l'approche *work first* sur laquelle se fonde le stage: il s'agit du niveau de français dont l'évaluation ne fait pas l'objet d'un test reconnu.

Constat 20: contrainte à suivre le stage

La check-list actuelle ne permet pas de prendre en compte l'avis des bénéficiaires, et des personnes sont envoyées suivre le stage contre leur gré. En matière d'évaluation des participants, la contrainte à suivre le stage ne poserait pas de problème si le stage visait uniquement l'observation de la disponibilité (présence et respect des horaires). Le stage actuel vise cependant un objectif plus large: l'évaluation de la capacité des personnes à se réinsérer professionnellement. Cette dernière dépend également de la motivation, mais il n'est pas possible de fournir une évaluation valable de la motivation de bénéficiaires vivant le stage comme une contrainte. De plus, la participation contrainte d'une minorité de personnes nuit à la dynamique de groupe. Enfin, les sanctions des abandons et la réinscription immédiate des réfractaires paraissent peu adaptées en regard de l'objectif du stage.

Constat 21: dispenses de stage (accès direct au SRP)

Le stage semble peu utile dans le cas de personnes ayant peu de temps auparavant participé à des mesures du même type durant leur délai-cadre fédéral ou encore pour celles qui travaillent déjà à temps partiel ou ont récemment travaillé. Bien que des mesures aient dernièrement été prises pour

les dispenser du stage et leur donner directement accès au SRP, les dispenses ne concernent actuellement qu'un petit nombre de personnes (quatre par mois durant les derniers mois de 2014).

Constat 22: programmation du début du stage

La LIASI stipule que le stage doit être prescrit aux chômeurs en fin de droits dès que leur droit à l'aide sociale est déterminé, alors qu'elle laisse un délai de quatre semaines pour les nouveaux demandeurs d'aide sociale inscrits depuis les CAS. De plus, les autres bénéficiaires de l'aide sociale (personnes inscrites à l'aide sociale avant avril 2013) ne sont inscrits que lorsque les assistants sociaux estiment qu'ils sont prêts à suivre le stage. La situation actuelle ne permet pas de faire preuve de flexibilité avec les chômeurs en fin de droits qui, en tant que nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale, doivent satisfaire à un grand nombre d'exigences administratives nouvelles et réorganiser leur vie, une situation qui, pour certains, limite temporairement la disponibilité pour suivre le stage.

Constat 23: contenu du stage au regard de ses objectifs

Une part importante des ateliers organisés par les prestataires des stages s'apparentent peu au marché du travail, ce qui rend difficile l'évaluation de la distance à l'emploi. D'une part, les activités sont en général peu adaptées au parcours et au profil des participants, bien que leur contenu ait été diversifié. D'autre part, les conditions de travail sont assez éloignées de celles du marché primaire. Plus généralement, l'uniformité des stages (contenu et durée) est peu adaptée à une prise en charge personnalisée.

Constat 24: motivation des chômeurs en fin de droits participant au stage

Les personnes qui viennent d'arriver en fin de droits comprennent moins les objectifs du stage et y adhèrent moins que les autres bénéficiaires de l'aide sociale qui sont davantage motivés par la perspective d'un suivi par le SRP. Comme elles viennent de bénéficier d'un suivi par un conseiller ORP et ont souvent déjà eu accès à des mesures de réinsertion, elles ont moins d'espoir que le stage et un suivi ultérieur par le SRP permettent d'améliorer leur situation.

Constat 25: rapport d'évaluation

La LIASI prévoit que le stage a pour but de déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi et d'établir un plan de réinsertion (art. 42B al. 1). Cet objectif s'avère trop ambitieux au vu de la conception actuelle du stage. Les référents du stage ne sont pas en mesure d'évaluer le caractère réaliste et réalisable des cibles professionnelles des candidats faute de temps. Ils ne peuvent, en outre, disposer d'une connaissance suffisante de tous les secteurs économiques dans lesquels ces cibles s'inscrivent. Par conséquent, ils ne sont pas en capacité de déterminer un plan de réinsertion, cette tâche incombant, dans les faits, aux conseillers en réinsertion du SRP.

Constat 26: orientation à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi

À l'issue du stage, le groupe d'orientation de l'antenne OCE accomplit sa mission sur la base du rapport de stage, sans possibilité de rencontrer les personnes. Dans quelques cas, cette rencontre serait utile.

Constat 27: suivi par le SRP

La création du SRP constitue un moyen adéquat pour éviter un double suivi entre l'OCE et l'Hospice général. De plus, le SRP est à même d'apporter une aide adaptée aux difficultés rencontrées par les chômeurs de très longue durée. Son action en matière de réinsertion professionnelle reste limitée. D'une part, son activité est orientée vers l'attribution de mesures plutôt que vers la réinsertion. D'autre part, les conseillers SRP n'ont pas d'accès direct aux postes de travail annoncés au service employeurs de l'OCE.

2.7 Synthèse concernant la mise en œuvre du dispositif cantonal

L'analyse du dispositif cantonal de réinsertion professionnelle des individus n'ayant plus droit (voire pas droit du tout) aux prestations de l'assurance-chômage permet de relever les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures actuelles et passées ainsi que les facteurs susceptibles de favoriser le succès des mesures destinées aux chômeurs en fin de droits. Cette analyse globale permet également d'esquisser une comparaison de la prise en charge des chômeurs en fin de droits en 2005 et en 2011, lors des deux pics d'arrivées en fin de droits qu'a connus le canton

Facteur de succès/échec

La réinsertion des chômeurs en fin de droits est rendue difficile du fait des spécificités de ce public. Une part des personnes inscrites auprès du service des mesures cantonales de l'OCE étaient des chômeurs de très longue durée qui étaient arrivées plusieurs fois en fin de droits. Des mesures pilotes conduites entre 2009 et 2012 (projet DALE) ont ciblé ce public avec des résultats pour le moins mitigés en termes d'insertion professionnelle.

Actuellement, les chômeurs en fin de droits présentant les profils les plus exposés à la précarité sont pris en charge par l'aide sociale qui a développé des prestations d'insertion professionnelle. Les emplois de solidarité constituent un dispositif ciblant également une partie de ces personnes. Au vu des difficultés rencontrées par ces chômeurs en fin de droits, difficultés qui sont liées à la sélectivité du marché de l'emploi, l'objectif de retour à l'emploi des mesures s'adressant à ce public doit souvent s'accompagner de mesures visant parallèlement l'insertion sociale. Un encadrement spécifique est donc nécessaire pour accompagner ces personnes vers l'emploi. Ces mesures et cet encadrement spécifique faisaient défaut au RMCAS qui, tant que les emplois temporaires existaient, accueillait un public de chômeurs de très longue durée. Il manquait également un encadrement spécifique dans la plupart des programmes de reclassement menés dans le cadre du projet DALE. Le SRP est en mesure de fournir un encadrement mieux adapté.

Actuellement, les personnes arrivant en fin de droits présentent en moyenne un profil plus favorable à la réinsertion du simple fait de l'impossibilité de rouvrir des droits à l'assurance-chômage en suivant des mesures entièrement financées par les pouvoirs publics comme les emplois temporaires cantonaux. Ceux qui n'ont pas accès à l'aide sociale en raison de leur fortune personnelle ou de celle de leur partenaire peuvent rester inscrits à l'ORP, mais ce suivi est limité (peu de rencontres et beaucoup d'annulations de dossiers).

La sélection des participants aux mesures de réinsertion constitue un autre facteur de réussite ou d'échec des programmes destinés aux chômeurs en fin de droits. Une sélection aléatoire entraîne des défections massives étant donné que, pour être efficace, les mesures nécessitent une pleine disponibilité et une implication totale de leurs participants. Les mesures d'évaluation de la distance à l'emploi conduites dans le cadre du projet DALE et, dans une moindre mesure, le stage d'évaluation à l'emploi prévu par la LIASI rencontrent des problèmes liés à la sélection des participants.

Comparaison de la prise en charge des pics d'arrivée en fin de droits

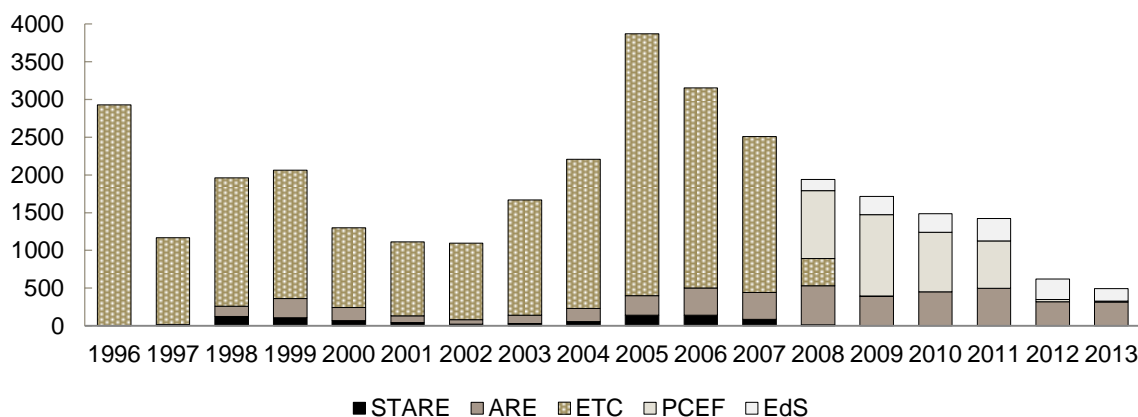
En 2005, les emplois temporaires constituaient un droit. L'afflux massifs de chômeurs en fin de droits faisant valoir ce droit a donné lieu à une innovation temporaire montrant les limites du système, le versement de salaires sans contrepartie d'activité. Par contraste, l'arrivée en fin de droits de plus de 2000 personnes à la fin du mois de mars 2011 a été accompagnée par un léger renforcement du dispositif d'inscription aux mesures cantonales. Comme les emplois temporaires avaient été supprimés de longue date, les réponses ont été beaucoup plus diluées. Certaines personnes ont pu

participer aux mesures prévues en recourant aux possibilités offertes par la loi fédérale. D'autres ont été envoyées dans les mesures pilotes du projet DALE. Le nombre d'ARE et d'EdS n'a pas connu d'explosion, pas plus que le nombre de PCEF. L'Hospice général avait également prévu des inscriptions plus nombreuses au RMCAS et à l'aide sociale, mais le nombre de personnes admises n'a pas été aussi important qu'attendu. L'analyse de trajectoires présentée dans le quatrième chapitre de ce rapport considérera séparément les personnes arrivées en fin de droits en mars 2011.

Attribution des mesures

La Figure 11 indique pour chacune des mesures prévues par la LMC, entre 1996 et 2013, le nombre de participants durant l'année. Il permet de constater que les ETC ont constitué, jusqu'à leur suppression, la mesure la plus courante. Les PCEF ont pris le relais à partir de ce moment jusqu'à leur suppression. Les STAREC sont regroupés avec les PCEF qu'ils ont remplacés à partir d'août 2012. Leur nombre est cependant tellement faible qu'ils n'apparaissent pas sur le graphique (27 PCEF et STAREC en 2012, 14 STAREC en 2013). La suppression des emplois temporaires n'a pas été compensée par le développement des autres mesures. Il faut aussi noter que les mesures attribuées dans le cadre du projet DALE (distance à l'emploi) entre 2009 et 2012 ne figurent pas parmi les données récoltées par l'OCSTAT.

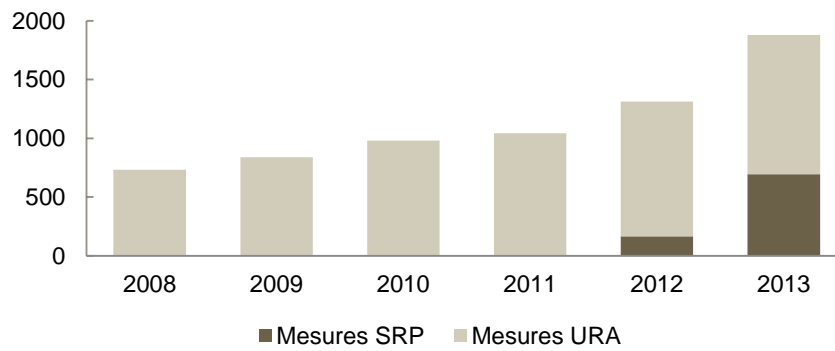
Figure 11: Mesures cantonales attribuées par l'OCE (1996-2013)



Source: OCSTAT

Sur un plan arithmétique, la diminution du nombre de mesures attribuées par l'OCE n'est qu'en partie compensée par l'accroissement des mesures accordées par l'Hospice général. En effet, l'unité de retour à l'autonomie (URA), créée en 2008, et le service de réinsertion professionnelle (SRP), créé en 2012, affichent des chiffres en augmentation continue (cf. Figure 12). Il faut cependant être attentif au fait qu'il ne s'agit pas des mêmes populations. Les mesures attribuées par l'Hospice général sont accessibles à tous les bénéficiaires de l'aide sociale poursuivant des objectifs d'insertion professionnelle et la plupart des chômeurs en fin de droits n'a pas accès à l'aide sociale.

Figure 12: Bénéficiaires de l'Hospice général participant à une mesure d'insertion professionnelle en moyenne annuelle



Sources: données OCSTAT et Hospice général

3. FINANCEMENT ET PILOTAGE

Ce chapitre présente les modalités de financement du dispositif cantonal de réinsertion professionnelle. Il analyse l'impact de ces modalités sur la prise en charge et le soutien des chômeurs en fin de droits. Il examine ensuite les principaux indicateurs retenus pour le pilotage du dispositif placé sous la responsabilité de l'OCE (suivi des chômeurs par les ORP et mesures de réinsertion fédérales et cantonales) et examine leur pertinence (a-t-on choisi les bons indicateurs ?). Les modalités du pilotage du dispositif prévu par la LIASI (stage d'évaluation à l'emploi et suivi par le service de réinsertion professionnelle) sont également analysées afin d'évaluer la qualité de la gouvernance de cette nouvelle configuration institutionnelle.

3.1 Financement

Cette section vise en premier lieu à montrer les liens entre les modes de financement et la prise en charge des chômeurs en fin de droits⁸⁰. Elle présente d'abord les règles de financement fédéral des frais administratifs et leur impact sur le suivi de cette catégorie de demandeurs d'emploi par l'OCE. Elle distingue ensuite les différents modes de financement des prestations accordées aux chômeurs (indemnités de chômage et mesures de réinsertion). Ces modalités varient en fonction des droits de ces personnes à l'assurance-chômage.

3.1.1 Frais de fonctionnement de l'Office cantonal de l'emploi

Les charges de personnel de l'OCE sont financées par des fonds fédéraux et cantonaux. Durant la période analysée (2008-2014), la répartition est d'environ 20 % pour le canton et 80 % pour la Confédération. Pour 2015, le budget prévoit 237 ETP financés par la part fédérale et 53.5 ETP financés par le budget cantonal (soit 18.5 %).

L'assurance-chômage fédérale prend à sa charge les frais cantonaux d'exploitation et d'investissement liés à l'exécution de la législation fédérale (art. 92 al. 7 LACI). La subvention fédérale est une enveloppe budgétaire que chaque canton peut utiliser à sa guise (dans la limite de ce qui est remboursable). La réglementation ne fixe, par exemple, pas de ratio entre conseillers et personnel administratif, ni de niveaux de salaires pour les différentes fonctions.

Pour calculer le montant (plafond) de l'enveloppe budgétaire fédérale, il faut recourir à la formule exposée dans l'Ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage aussi connue sous le nom d'ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution (OIFE). Cette formule prévoit une dégressivité de la subvention en proportion de l'augmentation du taux cantonal de demandeurs d'emploi (art. 4 OIFE, cf. le point 1.4.3 de ce rapport pour la distinction entre chômeur et demandeur d'emploi). Le montant par demandeur d'emploi est modulé en fonction de la population active du canton. Plus le taux de demandeurs d'emploi est élevé, plus le montant de l'enveloppe par demandeur d'emploi diminue.

Ce mode de calcul est censé permettre aux cantons de conserver leurs structures en cas de forte baisse du chômage. Le plafond est de 3500 CHF par demandeur d'emploi pour un taux de demandeurs d'emploi de 1,5 %, alors qu'il est de 1600 CHF si le taux de demandeurs d'emploi dépasse 10 %. Cette dégressivité s'avère très désavantageuse pour Genève qui compte un grand nombre de demandeurs d'emploi par rapport à sa population active. La comparaison avec le canton

⁸⁰ Dans le cadre de cette évaluation, la Cour n'a pas procédé à un audit financier de l'OCE. Les analyses présentées dans cette partie ne visent donc pas à contrôler le bon usage des fonds publics.

de Berne qui ne compte que quelque 1200 demandeurs d'emploi de plus que Genève permet d'illustrer cela (cf. Tableau 29). En vertu de sa plus grande population active, Berne peut toucher environ 12.3 millions CHF de plus par année que Genève, soit presque 700 CHF de plus par demandeur d'emploi.

Ce mécanisme est d'autant plus pénalisant pour Genève qui, en tant que canton ville, doit assumer des niveaux de frais plus élevés (notamment les loyers).

Tableau 29: Plafond de remboursement des frais d'exploitation pour l'année 2012

Canton	Pop active 2010	Demandeurs d'emploi	Taux	Montant par demandeur	Plafond max.
Genève	234 498	14 582	6.2%	2140.4 CHF	31.3 mio CHF
Berne	545 428	15 780	2.9%	2823.5 CHF	44.6 mio CHF

Source: CDC d'après les données du SECO et du relevé structurel de la population

Entre 2005 et 2011, le canton a dû négocier chaque année le montant de son enveloppe du fait que les moyens dont il disposait étaient inférieurs à ceux des autres cantons. Ces suppléments annuels de budget n'ont jamais dépassé 2,5 millions pour une enveloppe comprise entre 35 et 38 millions. En 2012, le canton a eu un dépassement de plafond (CHF 600 000), dû principalement aux frais engendrés par le déménagement à Montbrillant. Il n'y a plus eu de dépassement depuis lors.

3.1.2 Actions mises en œuvre pour faire face à la limitation du budget fédéral

Le mode de financement décrit ci-dessus induit un lien entre le nombre de dossiers et le niveau de subventionnement. Dans un premier temps, avant 2010, l'OCE gardait inscrites comme demandeurs d'emploi toutes les personnes s'étant adressées à l'ORP et n'ayant pas retrouvé d'emploi. Ces demandeurs d'emploi étaient affectés au service des mesures cantonales qui ne disposait pas des moyens nécessaires pour suivre régulièrement (même tous les six mois) ces personnes.

Cette pratique a montré des limites du fait de la dégressivité introduite par le mode de calcul décrit ci-dessus. La réduction du nombre de demandeurs d'emploi est alors devenue un objectif implicite. L'intensification des efforts de reclassement des personnes les plus proches de l'emploi, et d'annulation des dossiers des personnes les plus éloignées (cf. le projet DALE) a une incidence en matière budgétaire. Grâce à la baisse du taux de demandeurs d'emploi de 10 % à 6 % entre 2010 et 2012 (cf. Tableau 30) le canton a vu le plafond par demandeur d'emploi passer de 1600 à 2300 CHF, soit plus de 40 % d'augmentation.

Tableau 30: nombre annuel moyen et taux de demandeurs d'emploi dans le canton de Genève 2004-2014

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nb DE	21 685	22 418	22 013	20 067	18 169	20 763	21 403	18 093	14 582	15 612	15 621
Taux*	9.8%	10.2%	10.0%	9.1%	8.2%	9.4%	9.7%	8.2%	6.2%	6.6%	6.6%

Source: CDC d'après les publications mensuelles du SECO, le recensement fédéral de 2000 et le relevé structurel de la population 2010.

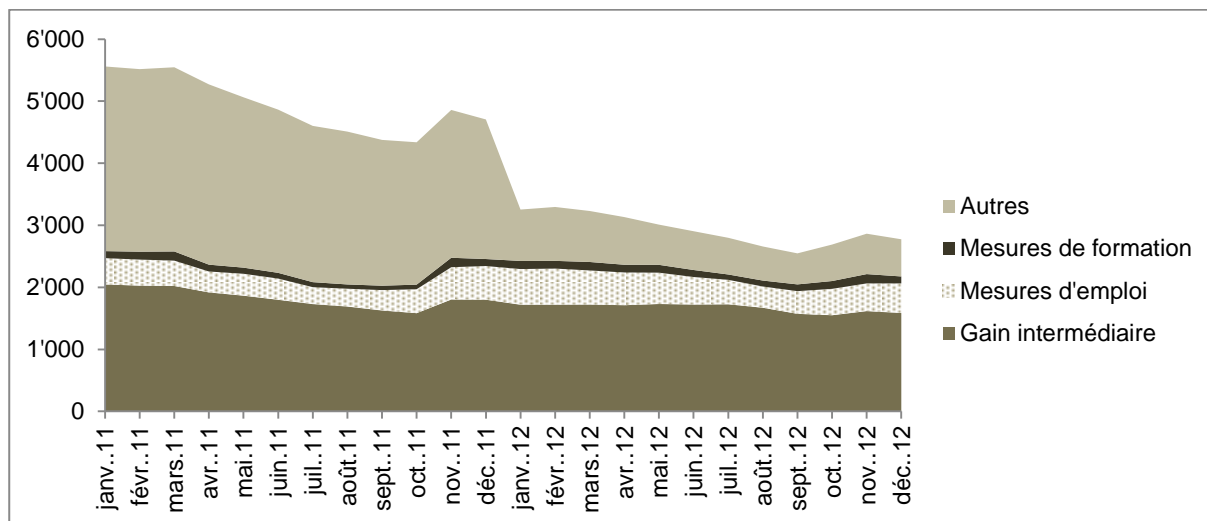
*Pour calculer le taux de demandeurs d'emploi déterminant le niveau de remboursement des années 2004 à 2011, le SECO emploie le chiffre de la population active du recensement fédéral de 2000, soit 220 545 personnes. A partir de juillet 2012, c'est le chiffre du relevé structurel 2010 de l'OFS qui est employé, soit 235 498.

La forte diminution du nombre de demandeurs d'emploi entre 2011 et 2012 (3500 individus de moins) est liée à la diminution du nombre de chômeurs, mais également à celle d'une proportion nettement inférieure de demandeurs d'emploi non chômeurs⁸¹. La Figure 13, ci-dessous, montre l'évolution du

⁸¹ Jusqu'au 31 janvier 2012, «la catégorie des non-chômeurs comprend les personnes en gain intermédiaire ou en formation, occupées à plein temps ou à temps partiel, celles qui ne peuvent être placées dans un délai de 30 jours pour cause de maladie, maternité, accident ou service militaire, et enfin les personnes au bénéfice du RMCAS (revenu

nombre de demandeurs d'emploi non chômeurs dans le canton entre décembre 2010 et octobre 2012. Elle permet de constater une diminution massive du nombre de personnes classées dans la catégorie «autres». Cette diminution est le résultat de la clôture des dossiers du groupe DALE (cf. le point 2.3.6) au début de l'année 2012. Les bénéficiaires du RMCAS et les autres personnes suivies par le service des mesures cantonales de l'OCE étaient en effet classés dans cette catégorie.

Figure 13: Evolution du nombre de demandeurs d'emploi non chômeurs à Genève (2011-2012)



Source: Portail de la statistique suisse du marché du travail amstat.ch

La Figure 13 ne concerne que les demandeurs d'emploi non chômeurs. Il est possible qu'une partie des personnes désinscrites se soient réinscrites et aient été classifiées comme demandeurs d'emploi chômeurs, elles n'ont donc pas forcément disparu de la statistique du chômage. C'est le cas des personnes suivies par le service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général. Le nombre de ces dernières est toutefois nettement inférieur à celui des personnes qui étaient auparavant inscrites auprès du service des mesures cantonales de l'OCE.

La prise en compte statistique des demandeurs d'emploi non indemnisés est liée à leur inscription auprès de l'ORP. Cette pratique a évolué dans le canton de Genève. Elle se situe actuellement à mi-chemin entre celle du canton de Vaud et celles de la majorité des autres cantons suisses. Vaud fait suivre par l'ORP, et donc inscrire comme chômeurs, tous les bénéficiaires de l'aide sociale en mesure de travailler (plus de 3000 personnes). La plupart des autres cantons suisses n'inscrivent pas ces personnes auprès des ORP et certains ne mettent pas en œuvre les dispositions de la loi sur le service de l'emploi (LSE) qui donnent droit à un suivi gratuit par le service public de l'emploi à toute personne souhaitant rechercher un emploi. Ils peuvent ainsi s'assurer un taux de demandeurs d'emploi plus bas, et donc une indemnisation par demandeur d'emploi plus élevée. Ils évitent aussi de charger leur organisation d'un grand nombre de cas de chômeurs de très longue durée souvent perçus comme difficiles.

Jusqu'au milieu de l'année 2014, les efforts de l'OCE ont principalement porté sur la réduction du nombre de demandeurs d'emploi, notamment les personnes arrivées en fin de droits. Le rapport d'évaluation de la LMC estimait qu'une partie de cette population n'était pas directement réinsérable et ne devait pas être suivie par les ORP. Il restait, selon le Conseil d'État, «une proportion encore trop importante à l'OCE de demandeurs d'emploi non indemnisés et inaptes au placement, qui

minimum cantonal d'aide sociale) ou d'une mesure cantonale» (Communiqué statistique de l'office cantonal de l'emploi, 9 janvier 2012).

[représentaient] une surcharge pour les conseillers en personnel de l'OCE et dont les besoins en matière de réinsertion sociale devraient être traités en priorité» (RD 873). La LIASI est envisagée comme la solution à ce problème en orientant vers un suivi social les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi. Ce changement de pratique a porté ses fruits sur le plan budgétaire, mais il reste à démontrer dans quelle mesure il a permis de résoudre le problème de la réinsertion des chômeurs en fin de droits.

Durant l'année 2014, le département a entrepris des démarches visant à remédier aux problèmes posés par les règles actuelles de financement de la Confédération. Il souhaite désormais que les particularités genevoises (canton ville et canton frontière attirant de nombreux demandeurs d'emploi provenant d'autres cantons ainsi que de la France voisine) soient reconnues et que la base de calcul de l'ordonnance fédérale sur l'indemnisation des frais d'exécution tienne compte du taux de demandeurs d'emploi de l'ensemble du bassin d'emploi genevois⁸². Ce taux est nettement inférieur à celui du seul canton. Il permettrait d'obtenir un meilleur niveau de financement, donc une meilleure dotation en personnel et un suivi plus régulier des personnes au chômage. Cette dotation accrue pourrait également bénéficier aux demandeurs d'emploi non indemnisés qui ne constituaient clairement pas une priorité pour l'ORP.

3.1.3 Indemnités de chômage et prestations d'aide sociale

Les indemnités de chômage sont directement payées par les caisses de chômage qui sont financées par le fonds de compensation de l'assurance-chômage. Avant l'introduction de la 4^e révision de la LACI en avril 2011, l'art. 27 al. 4 de cette loi prévoyait toutefois une participation cantonale en cas de prolongation du nombre maximal d'indemnités. Les cantons fortement frappés par le chômage pouvaient en effet demander une prolongation temporaire du nombre maximal d'indemnités de chômage. Genève a bénéficié pour la dernière fois de cette prolongation entre avril 2010 et mars 2011. En contrepartie de ces prolongations, les cantons devaient participer à 20 % du montant des indemnités de chômage supplémentaires.

Les chômeurs qui arrivent en fin de droits ne reçoivent plus d'indemnités de chômage. Ils n'ont pas droit à l'aide sociale si leur fortune est supérieure à 4000 CHF pour une personne seule (au maximum 10 000 CHF pour une famille) ou si un membre de leur groupe familial touche un revenu supérieur au montant minimum prévu pour la couverture des besoins de base. Ce montant minimum comprend le forfait mensuel d'entretien (977 CHF pour une personne), le loyer et les charges (au maximum 1100 CHF pour une personne vivant seule), la prime d'assurance maladie (à concurrence de la prime moyenne cantonale), ainsi que les prestations circonstancielles définies à l'art. 5 RIASI (allocation de régime, aide ménagère et familiale, frais professionnels, frais de garde).

3.1.4 Mesures de réinsertion

Les coûts des mesures actives du marché du travail (MMT) accordées aux demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance-chômage sont pris en charge en vertu de l'ordonnance du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) sur le financement des mesures relatives au marché du travail. Cette ordonnance prévoit également un plafond de financement dégressif en fonction du taux annuel moyen de demandeurs d'emploi. Son mode de calcul est

⁸² La comparaison intercantonale des indicateurs de résultats mesurés par le SECO (cf. 3.4.1) inclut des pondérations permettant de prendre en compte l'influence de facteurs exogènes sur les résultats des cantons (part de la population étrangère, part de secteurs économiquement menacés, part de travailleurs frontaliers, etc.). La prise en compte du taux de demandeurs d'emploi ne fait en revanche l'objet d'aucune pondération, alors que ce taux est lié à la santé économique du canton.

cependant moins défavorable pour le canton de Genève que celui prévu par l'OIFE pour les frais administratifs.

La Confédération ne verse pas le montant de cette subvention aux cantons. Elle rembourse directement les caisses de chômage des participants aux MMT. Les places de MMT sont commandées par le service des mesures pour l'emploi de l'OCE (SMPE), mais ce sont les conseillers ORP qui inscrivent les participants et les caisses de chômage qui paient les factures pour les chômeurs qu'elles indemnisent.

Le remboursement des mesures attribuées aux chômeurs non indemnisés est en revanche limité. La Confédération prend en charge 50 % des coûts des mesures attribuées en vertu de l'art. 59d LACI à des chômeurs n'ayant pas droit à l'assurance-chômage et n'ayant pas été inscrits auprès d'un ORP durant les deux dernières années. Le canton doit donc participer à 50 % des coûts des MMT attribuées à ces personnes.

En outre, les cantons doivent participer aux coûts du service de l'emploi (frais de fonctionnement) et des MMT⁸³. La participation de chaque canton est fixée par le Conseil fédéral au moyen d'une clé de répartition tenant compte du nombre de jours de chômage enregistrés par le canton durant l'année (art. 92 al. 7bis LACI). Cette participation est déduite du montant remboursé au titre des frais de fonctionnement. Elle était de 13 millions CHF en 2012 pour Genève.

Les mesures de réinsertion cantonales prévues par la LMC (allocations de retour en emploi, emplois de solidarité, stages cantonaux de requalification) sont financées par le budget cantonal. Ce budget couvre aussi les frais liés à d'autres mesures suivies par des demandeurs d'emploi ne bénéficiant ni de l'assurance-chômage, ni des prestations prévues par l'art. 59d LACI. Il s'agit actuellement des personnes suivies par le service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général (SRP). L'éventail de ces mesures est très large. Il peut s'agir de n'importe quelle MMT prévue dans le catalogue de l'OCE, mais aussi d'autres mesures destinées à des publics spécifiques comme les stages d'évaluation à l'emploi prévus par la LACI. Ces mesures sont accordées par l'OCE ou par l'Hospice général. Elles sont comptabilisées dans le budget de l'OCE au titre des frais de formation cantonaux.

3.2 Coûts

Cette section vise à montrer l'évolution des coûts des mesures de réinsertion financées par le canton. La situation actuelle du financement des mesures cantonales doit être comparée avec celles des années précédentes. Il s'agit d'apprécier l'évolution du niveau de financement des mesures de réinsertion prévues par la LMC, puis par la LIASI dès 2012. Il sera ainsi possible de mettre en relation l'intensité du problème et le niveau de financement.

3.2.1 Coûts des mesures cantonales sous la responsabilité de l'Office cantonal de l'emploi

Cette sous-section commence par un bref retour sur les coûts des emplois temporaires cantonaux qui sont les seules données comptables disponibles pour apprécier le niveau d'investissement consenti avant 2005. Elle s'appuie ensuite sur les données comptables issues de la comptabilité financière intégrée (CFI). Les chiffres issus de la CFI sont comparables entre 2005 et 2013, période durant laquelle les comptes étaient présentés selon le même modèle comptable (MCH1). Ces données

⁸³ «Les cantons participent aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à raison de 0,053 % de la somme des salaires soumis à cotisation» (art. 92 al. 7bis LACI). Pour 2012, cette somme représente 0,053 % de 278 milliards CHF, soit un peu plus de 147 millions CHF.

permettront de constater l'évolution du niveau des dépenses cantonales pour les mesures de réinsertion professionnelle.

Le Tableau 31 permet de constater une relative stabilité des coûts des emplois temporaires avant 2004 à l'exception de l'année 1999. Les comptes de l'État indiquent les montants ci-dessous pour la nature 308 qui concerne les salaires du personnel temporaire et des chômeurs en emploi temporaire. Ces montants sont mis en regard avec le nombre de contrats conclus durant l'année en question. Étant donné la durée de la mesure (12 mois depuis 1996), les dépenses liées à un nombre important de contrats conclus durant une année donnée se prolongent durant l'année suivante. Même si ce tableau ne permet pas de connaître le coût exact des ETC, il en ressort qu'un budget annuel de 50 millions CHF permettait durant cette période de prendre en charge 1500 contrats.

Tableau 31: dépenses cantonales (en millions CHF) au titre du personnel temporaire (nature 308) et nombre de contrats ETC 1994-2004

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nature 308*	55	49	57	54	58	75	62	42	42	52	90
Contrats ETC	n.d.	2579	2929	1148	1702	1701	1057	979	1013	1525	1978

Sources: comptes de l'État et OCSTAT

* Selon les années, les frais pris en compte dans cette nature budgétaire peuvent varier. Il s'agit cependant de la seule source disponible.

A partir de 2005, la nature 308 n'est plus employée pour les emplois temporaires dont les dépenses sont désormais comptabilisées sous une clé comptable regroupant l'ensemble des mesures cantonales (cf. Tableau 32). Le nombre de contrats d'emplois temporaires signés durant l'année atteint un maximum de 3470 en 2005, pour passer à 2650 en 2006 et 2663 en 2007 (chiffres OCSTAT).

Tableau 32: Evolution des budgets et des comptes 2005-2007

	2005		2006		2007	
	budget	comptes	budget	comptes	budget	comptes
ARE	4.3	3.4	4.2	4.9	4.5	5.5
ETC	53.0	92.4	98.4	104.6	87.0	82.1
FFC*	1.4	0.5	1.0	0.8	1.3	1.3
Total	58.7	96.3	103.6	110.3	92.8	88.9

Source: CFI

* = Frais de formation cantonaux

Les deux tableaux ci-dessus permettent de constater les coûts croissants du système des emplois temporaires cantonaux avec un important dépassement de budget en 2005 (+64 %) et un léger dépassement 2006 (+6 %). Cette tendance à la hausse a probablement constitué une incitation à réformer le système des emplois temporaires, même si, au moment des débats (2007), le responsable du département affirmait que le niveau du budget serait maintenu au niveau de celui de 2007. Le rapport de la commission chargée d'étudier le projet de révision de la LMC contient ainsi l'affirmation suivante: «*Les 100 millions de francs actuellement consacrés aux mesures cantonales de lutte contre le chômage (88 millions pour les ETC et 12 millions pour les autres mesures) seront intégralement réaffectés à cet objectif*» (PL 9922-A: 8).

Les données figurant dans le Tableau 33 montrent que les budgets votés par le Grand Conseil se sont sensiblement éloignés de cette intention initiale. Les diminutions successives de ces budgets sont souvent motivées par la sous-utilisation (non-dépense) des crédits affectés aux différentes lignes budgétaires. L'examen des données financières des années 2008 à 2013 démontre que l'utilisation du

budget varie entre 63 et 78% d'un budget annuel qui diminue tendanciellemeent durant la période observée.

Tableau 33: Evolution des budgets et des comptes 2008-2013

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	budget	comptes	budget	comptes	budget	comptes	budget	comptes	budget	comptes	budget	comptes
ARE	8.0	10.7	12.0	12.1	12.0	11.6	13.5	15.8	18.6	11.4	14.0	14.0
ETC	76.0	40.5	4.7	1.7	-	-	-	-	-	-	-	-
PCEF	-	12.1	28.2	22.0	31.0	17.5	22.0	16.0	6.0	1.4	1.5	0.3
EDS	-	1.9	21.6	8.7	21.0	13.9	26.0	20.8	29.5	25.5	30.0	27.2
ACS*	-	0.1	-	0.4	3.5	0.6	1.3	0.6	1.3	0.6	0.8	0.2
FFC**	1.3	1.5	10.0	3.3	10.0	6.8	13.7	6.9	19.7	8.1	17.5	7.0
Total	85.3	66.8	76.5	48.2	77.5	50.4	76.5	60.1	75.1	47.0	63.8	48.7

Source: CFI

*ACS = Allocations complémentaires sociales EdS

** = Frais de formation cantonaux

En 2007, le coût des mesures cantonales s'élevait à presque 90 millions CHF (cf. Tableau 32). Après la révision de la LMC de 2008, les coûts s'élèvent à 48 millions CHF en 2009 (67 millions CHF durant l'année de transition en 2008). L'effort cantonal a donc diminué de 46 % en deux ans. Entre 2009 et 2012, le budget reste relativement stable, mais des montants importants demeurent non dépensés, notamment en raison du démarrage plus lent que prévu des emplois de solidarité et d'une limitation du nombre de programmes cantonaux emploi-formation.

Les comptes 2012 ont enregistré un écart de près de 30 millions entre les sommes budgétées et celles dépensées. Sur la base de cet écart, le budget 2013 a été adapté à la baisse (PL 11161-A). Les dépenses pour l'année 2013 ont à nouveau été inférieures au budget. En conséquence, le budget 2014 des mesures cantonales a été encore réduit pour atteindre moins de 54 millions (13 millions pour les ARE, 0.5 pour les STAREC, 29 pour les EdS, dont 0.25 pour les allocations complémentaires sociales et 11 pour les frais de formation cantonaux). Les dépenses pour 2014 ont représenté 98 % des sommes budgétées. Le budget 2015 est inchangé par rapport à 2014.

3.2.2 Coûts des mesures placées sous la responsabilité de l'Hospice général

Avant les mesures pilotes évoqués au point 2.2 et la réforme de l'aide sociale concrétisée par la LIASI, il existait déjà un petit nombre de mesures d'insertion destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale et financées par des contrats de prestations avec la direction générale de l'action sociale. Ces subventions ne dépassaient pas 1.5 millions CHF et ne concernaient qu'un petit nombre de prestataires externes (Établissements publics pour l'intégration, Intégration pour tous, Réalise, Orangerie, Association pour le patrimoine industriel). Le coût de ces subventions représentait alors 0.8 % du montant des prestations versées en 2008 aux bénéficiaires de l'Hospice général (185 millions CHF dont environ 40 millions pour le RMCAS (informations tirées du PL 10599).

Depuis la mise en œuvre de la LIASI, c'est la ligne budgétaire «frais de formation cantonaux» du programme B01 qui finance le stage d'évaluation à l'emploi prévu par la LIASI, ainsi que les mesures de réinsertion attribuées par le service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général. Durant les débats sur le projet de loi sur l'aide sociale (LIASI), le département de la solidarité et de l'emploi avait

indiqué que la réforme allait induire un effort financier supplémentaire de 6 millions la première année et 18 millions par an ensuite (PL 10599-A)⁸⁴.

Pour l'instant les dépenses sont inférieures à ces prévisions avec 2 millions en 2012, 6.2 millions en 2013 et 9.5 millions en 2014. Ces dépenses sont réparties entre les stages d'évaluation à l'emploi et les mesures attribuées par le SRP:

- Le coût du stage s'élève à 2500 CHF par personne. Il a coûté 1.5 millions CHF en 2012, 3.5 millions CHF en 2013 et 4.3 millions CHF en 2014. L'augmentation des coûts suit l'augmentation du nombre de participants.
- Le coût total des mesures attribuées par le SRP était de 0.5 millions CHF en 2012, 2.7 millions CHF en 2013 et 5.2 millions CHF en 2014. Cette augmentation est liée à celle du nombre de personnes suivies par le SRP.

Les coûts par demandeur d'emploi des mesures attribuées par le SRP sont supérieurs à ceux de l'OCE pour les chômeurs indemnisés. Cette différence s'explique notamment par un recours important à la mesure de reclassement TRT dont le prix est supérieur aux mesures de reclassement destinées aux demandeurs d'emploi inscrits dans le cadre fédéral.

3.3 Indicateurs généraux: taux de chômage et nombre d'arrivées en fin de droits

Cette section présente les deux principaux indicateurs statistiques décrivant le contexte dans lequel est mise en œuvre la politique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits. Elle présente des éléments permettant de situer à la fois les éléments relatifs au pilotage de la politique publique (cf. la section suivante) et l'analyse des trajectoires des chômeurs en fin de droits qui sera effectuée au chapitre 4.

La sous-section consacrée aux taux de chômage introduit une première comparaison entre Genève et le reste de la Suisse. Celle consacrée au nombre d'arrivées en fin de droits introduit un premier lien entre ce chiffre et les révisions du cadre fédéral.

3.3.1 Taux de chômage

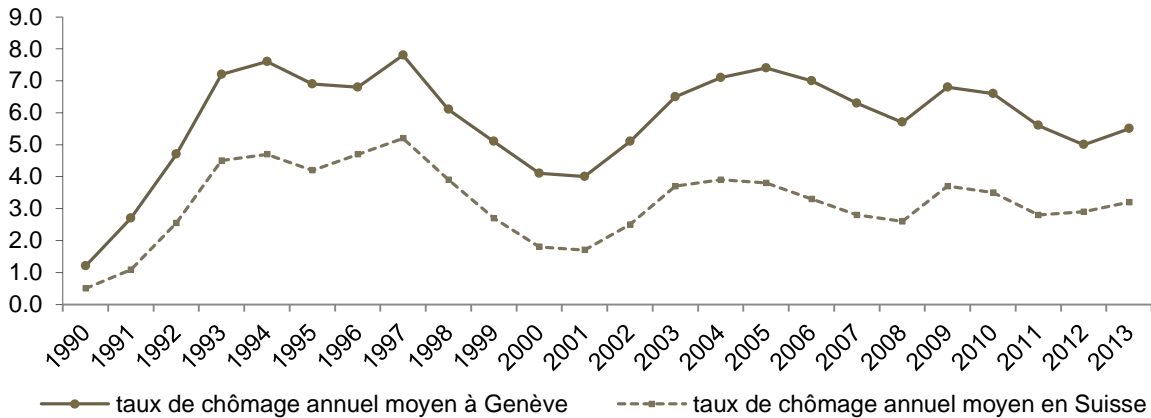
L'observation du taux de chômage annuel moyen, selon la définition du SECO, montre qu'après la hausse brutale observée entre 1990 et 1994, le taux de chômage fluctue entre 2 et 4 % pour la Suisse et entre 4 à 7 % pour Genève (cf. Figure 14). Les deux courbes varient simultanément, mais l'écart entre elles est plus important durant les périodes de chômage élevé. La diminution de l'écart entre les taux de chômage genevois et suisse est fréquemment citée comme un objectif des réformes de la politique publique cantonale en matière de chômage. En 2013, le département annonçait que «*l'écart du taux de chômage entre Genève et la Suisse s'[était] nettement réduit pour atteindre en septembre 2012 l'écart le plus faible de ces 10 dernières années*» (Communiqué de presse du 26 août 2013).

L'écart entre les taux de chômage genevois et suisse s'était accru entre 2004 et 2005 à la suite de l'obtention par le canton de Genève du droit de faire bénéficier ses chômeurs de 120 indemnités supplémentaires (prolongation active entre juillet 2003 et mars 2007). Il s'était aussi accru en raison de la base de calcul employée par le SECO pour calculer le taux de chômage. Le SECO se basait en effet sur la population active de 2000, alors que cette dernière avait proportionnellement davantage

⁸⁴ Les estimations suivantes sont fournies: pour le Stage. 1 à 2 millions dans la première phase, 3 à 6 millions ensuite. Pour les mesures d'insertion 2,5 à 4 millions dans la première phase, 7,4 à 12 millions ensuite (PL 10599).

augmenté à Genève que dans le reste de la Suisse, le taux de chômage cantonal était donc surévalué. Pour remédier à cet inconvénient, le canton de Genève a calculé son propre taux de chômage entre janvier 2010 et juin 2012. Ce calcul se basait sur la population active évaluée chaque semestre par l'enquête suisse sur la population active (ESPA). La différence entre les deux statistiques était d'environ 0.5 %. À partir de juillet 2012, la base de calcul du SECO est mise à jour et il n'y a plus qu'un seul taux de chômage.

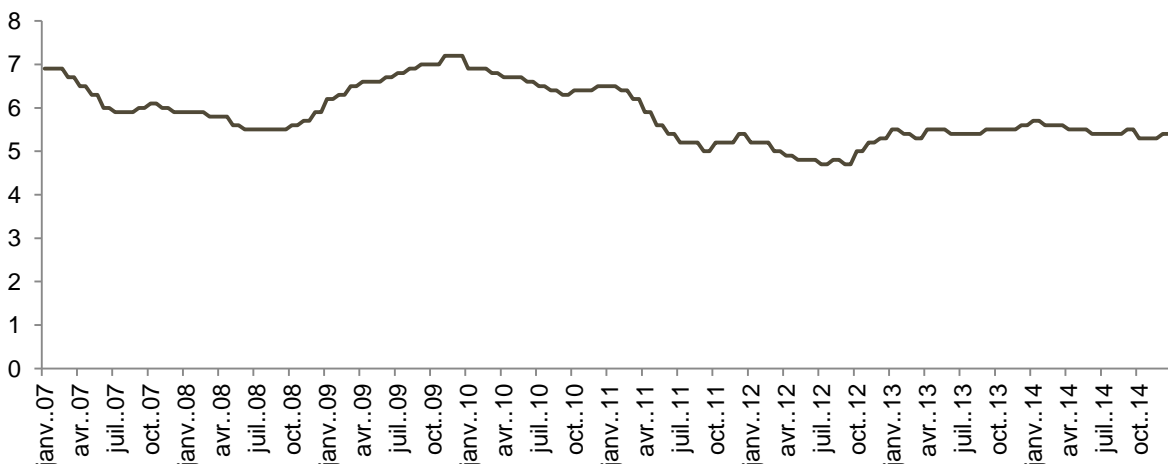
Figure 14: comparaison des taux de chômage annuels moyens genevois et suisse 1990-2014



Source: OCSTAT [http://www.ge.ch/statistique/tel/domaines/03/03_03/T_03_03_1_11.xls]

L'observation des données mensuelles de la période 2007-2014 permet une appréhension plus fine du phénomène du chômage que les données annuelles présentées ci-dessus. La Figure 15 permet de distinguer quatre phases: une première diminution de janvier 2007 (6.9 %) à septembre 2008 (5.5 %), une augmentation jusqu'en novembre 2009 (7.2 %), une baisse presque continue jusqu'à septembre 2012 (4.7 %), puis une stabilisation autour de 5.5 % dès janvier 2013. À première vue, ces résultats peuvent paraître encourageants. L'analyse des trajectoires des chômeurs en fin de droits indiquera si cette relative embellie touche également cette population.

Figure 15: évolution du taux de chômage mensuel à Genève (2007-2014)

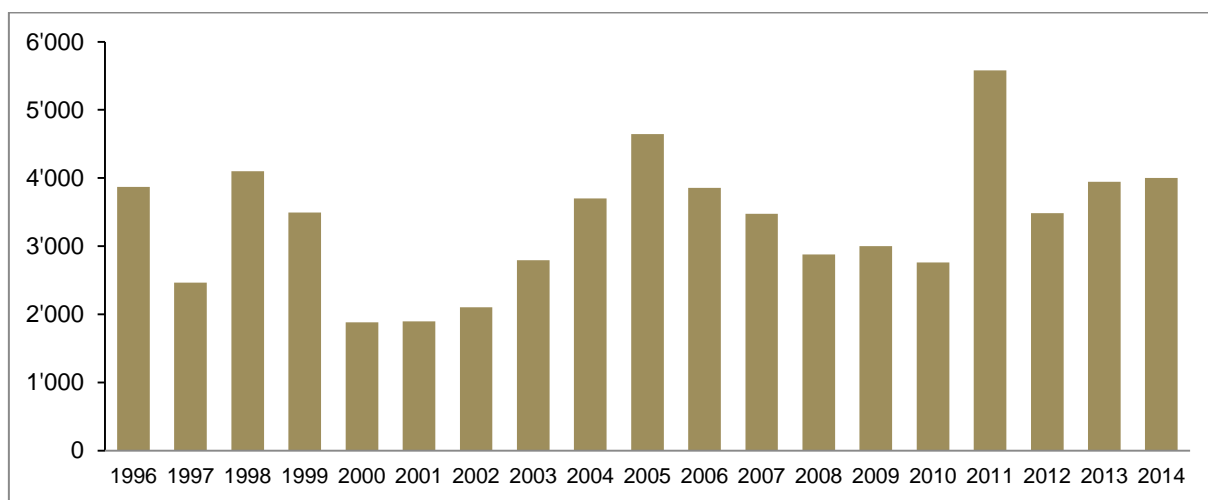


Source: Portail de la statistique suisse du marché du travail amstat.ch

3.3.2 Arrivées en fin de droits

Le nombre de personnes arrivant en fin de droits est lié à l'évolution du taux de chômage ainsi qu'aux révisions législatives. Lorsque les droits sont étendus, il diminue, car les personnes arrivent moins rapidement en fin de droits et ont davantage de temps pour quitter l'assurance-chômage avant d'avoir épuisé leurs droits. Ce nombre s'accroît en revanche lorsque le nombre de jours ou les critères d'accès à l'assurance sont restreints (troisième et quatrième révision). La Figure 16 montre un pic particulièrement élevé en 2011. Il est dû à la 4^e révision de la LACI qui a réduit le nombre maximal d'indemnités pour un grand nombre de chômeurs.

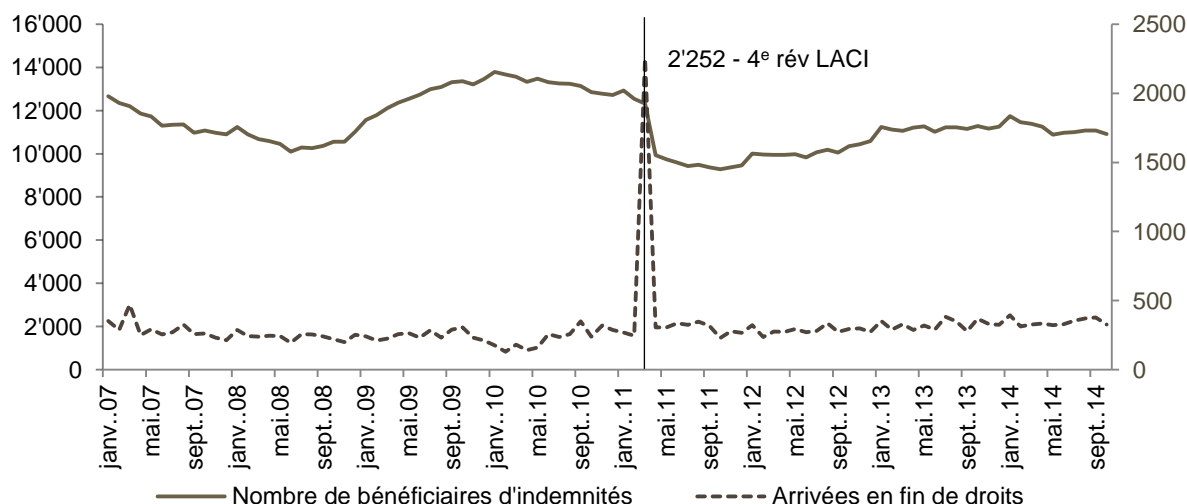
Figure 16: Nombre d'arrivées en fin de droits par année à Genève (1996-2014)



Source: OCSTAT http://www.ge.ch/statistique/tel/domaines/13/13_02_4/T_13_02_4_2_01.xls

La comparaison pour chaque mois de la période 2007-2014 (cf. Figure 17) du nombre d'arrivées en fin de droits (échelle de droite) avec le nombre de bénéficiaires d'indemnités de chômage (échelle de gauche) précise l'impact de l'entrée en vigueur de la 4^e révision de la LACI. Cette révision a provoqué un accroissement du nombre d'arrivées en fin de droits (2'252 en un mois) et de la proportion de ces dernières par rapport au nombre de bénéficiaires d'indemnités..

Figure 17: Bénéficiaires d'indemnités de chômage et arrivées en fin de droits par mois (2007-2014)



Source: amstat.ch

Comme évoqué précédemment (cf. 1.4.4), il n'est pas possible de connaître le nombre de personnes en recherche d'emploi après leur arrivée en fin de droits étant donné que ces personnes ne restent pas toutes inscrites auprès d'un ORP.

3.4 Pilotage de la politique publique et des institutions chargées de la mettre en œuvre

Cette section présente en premier lieu les indicateurs et le pilotage des interventions conduites dans le cadre du programme de politique publique concernant la réinsertion des demandeurs d'emploi. Ce programme est mis en œuvre par l'Office cantonal de l'emploi. Elle aborde ensuite le dispositif de gouvernance des acteurs en charge des interventions prévues par la LIASI en matière d'insertion professionnelle. Alors que la première partie repose sur des données recueillies directement par la Cour, la seconde fait largement appel au rapport d'évaluation externe de la LIASI concernant la mise en œuvre du dispositif (Evaluanda, 2014). Dans l'ensemble, cette section vise à évaluer la pertinence des indicateurs retenus pour le pilotage de ces deux ensembles d'interventions.

3.4.1 Indicateurs du programme B01 de la politique publique B «emploi, marché du travail»

Depuis 2011, le budget du canton de Genève est organisé par politique publique. Ce découpage distingue 17 politiques publiques, dont la politique publique B «emploi, marché du travail». Chaque politique publique est elle-même découpée en programmes. Le programme B01 concerne la réinsertion des demandeurs d'emploi. Chaque programme comporte des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles. Avant 2015, le programme B01 comportait cinq objectifs et autant d'indicateurs.

Les quatre premiers ensembles d'indicateurs et d'objectifs correspondaient à ceux formulés dans l'accord de prestations qui lie les cantons à la Confédération pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (cf. Tableau 34).

Tableau 34: Objectifs et indicateurs fédéraux repris dans le programme B01 (2012-2014)

Objectif	Indicateur
Réinsérer rapidement les demandeurs d'emploi	Indice du nombre de jours d'indemnités versées, versus celui pour la Suisse
Eviter le chômage de longue durée	Indice du nombre d'entrées au chômage de longue durée (+ de 12 mois), versus celui pour la Suisse
Eviter les arrivées en fin de droits	Indice du nombre d'arrivées en fin de droits, versus celui pour la Suisse
Eviter les réinscriptions	Indice du nombre de réinscriptions au chômage dans les 4 mois, versus celui pour la Suisse

Source: budget 2014 de l'État de Genève, Tome 2

Ces quatre indicateurs sont utilisés par la Confédération pour réaliser un *benchmarking* des cantons. Il s'agit d'indices relatifs à la moyenne suisse. Si les résultats d'un canton sont supérieurs à la moyenne suisse, son indice est supérieur à 100, alors qu'il est inférieur à 100 dans le cas inverse. Les valeurs cibles fixées dans le budget cantonal visaient donc une amélioration des résultats du canton par rapport à la moyenne suisse. Ce choix était problématique, étant donné qu'il n'était pas réellement possible de comparer les résultats genevois d'une année à l'autre. Il s'agissait en effet d'indices relatifs dont la valeur dépendait des résultats des autres cantons suisses.

Seul le cinquième objectif concernait les chômeurs en fin de droits. Il était formulé comme suit: «augmenter le nombre de places d'emploi de solidarité». L'indicateur correspondant à cet objectif était le nombre de places d'emploi de solidarité au 31 décembre. La cible à long terme était fixée à

1000 places. Elle correspondait à l'objectif fixé dans le programme de législature 2010-2013 (1000 EdS disponibles). Cependant, les valeurs figurant dans le budget et les comptes entre 2012 et 2014 ne concernent pas le nombre de postes disponibles, mais le nombre total de contrats signés au 31 décembre (950 postes en 2012 et 1047 en 2013). Les valeurs correspondant à la définition initiale de l'indicateur sont celles relevées par la Cour dans son analyse des emplois de solidarité, à savoir 718 postes en 2012 et 699 en 2013 (cf. Tableau 9 au point 2.1.10.2).

Lors des travaux préparatoires du budget, la commission des finances du Grand Conseil a critiqué à plusieurs reprises les indicateurs du programme B01 pour leur manque de pertinence. Lors de leur audition pour le budget 2014, les représentants du DEAS ont annoncé que ces derniers seraient revus. Cela a été le cas. Depuis le projet de budget 2015, les objectifs sont désormais au nombre de sept et neuf indicateurs en mesurent l'atteinte (cf. Tableau 35). Les changements sont les suivants:

- La nouvelle présentation garde les trois premiers objectifs de la version précédente, mais en modifie l'ordre et la mesure.
- Deux des indicateurs fédéraux (entrée au chômage de longue durée et arrivées en fin de droits) sont conservés, mais ils sont chacun complétés par un indicateur spécifiquement cantonal.
- La rapidité du retour en emploi est pour sa part mesurée par une déclinaison de l'indicateur fédéral dépourvue de son aspect comparatif.
- L'objectif portant sur la durabilité de la réinsertion est supprimé au profit d'objectifs de retour en emploi fixé aux deux principales mesures cantonales, les emplois de solidarité et les allocations de retour en emploi. Les EdS doivent réinsérer 15 % de leurs bénéficiaires, tandis que la réinscription au chômage ne doit pas concerner plus 15 % des personnes ayant bénéficié d'une ARE.
- Un objectif de réinsertion des publics en difficulté est ajouté, l'indicateur retenu est le retour en emploi des bénéficiaires du SRP ayant pris part à une MMT. La valeur cible est également fixée à 15 %.
- Un objectif plus opérationnel est ajouté au six objectifs d'efficacité (trois pour les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance-chômage, trois pour les demandeurs d'emploi bénéficiant de mesures cantonales). Cet objectif vise à réduire le délai entre l'inscription à l'OCE et le premier entretien avec un conseiller.

Tableau 35: Objectifs, indicateurs et valeurs cibles du programme B01 depuis 2015

	Type indicateur	PB15	B14	C13	Cible LT	
					Valeur	Année
1. Éviter le chômage de longue durée (12 mois et plus)						
1.1 Taux de sorties du chômage (jusqu'à 12 mois)	Efficacité	72%			75%	2018
1.2 Indice fédéral non corrigé de la part moyenne d'entrées au chômage longue durée en référence à la Suisse	Efficacité	67			70	2018
2. Éviter les arrivées en fin de droits						
2.1 Taux de sorties avant la fin de droits	Efficacité	77%			80%	2018
2.2 Indice fédéral non corrigé de la part moyenne d'arrivées en fin de droit en référence à la Suisse	Efficacité	77			80	2018
3. Réinsérer rapidement les demandeurs d'emploi						
3.1 Nombre moyen de jours d'indemnités versées	Efficacité	190 jours			180 jours	2018
4. Réinsérer sur le marché primaire les emplois de solidarité						
4.1 Part de retour en emploi sur le marché primaire parmi les individus en emploi de solidarité	Efficacité	14%			15%	2018
5. Réinsérer par la subvention à l'emploi						
5.1 Part moyenne de retour institutionnel au chômage après la fin d'une ARE complétée	Efficacité	15%			15%	2018
6. Réinsérer les plus en difficulté						
6.1 Taux de sortie en emploi des bénéficiaires d'une MMT au SRP (LIASI)	Efficacité	15%			15%	2018
7. Prise en charge rapide						
7.1 Durée moyenne entre l'inscription et l'entretien diagnostic	Qualité	20 jours			15 jours	2018

Source: Projet de budget 2015, Tome 1, p. 118

Le projet de budget 2015 n'indique pas les valeurs des nouveaux indicateurs pour les années 2013 et 2014, alors que la plupart d'entre eux auraient pu être calculés rétrospectivement à partir des tableaux de bord de l'OCE. Ces données auraient permis d'évaluer la pertinence des seuils retenus. La section suivante indique l'évolution des valeurs brutes sur la base desquels les indicateurs fédéraux sont calculés. Elle permettra de se prononcer sur la pertinence des valeurs cibles des indicateurs 1.1, 2.1 et 3.1.

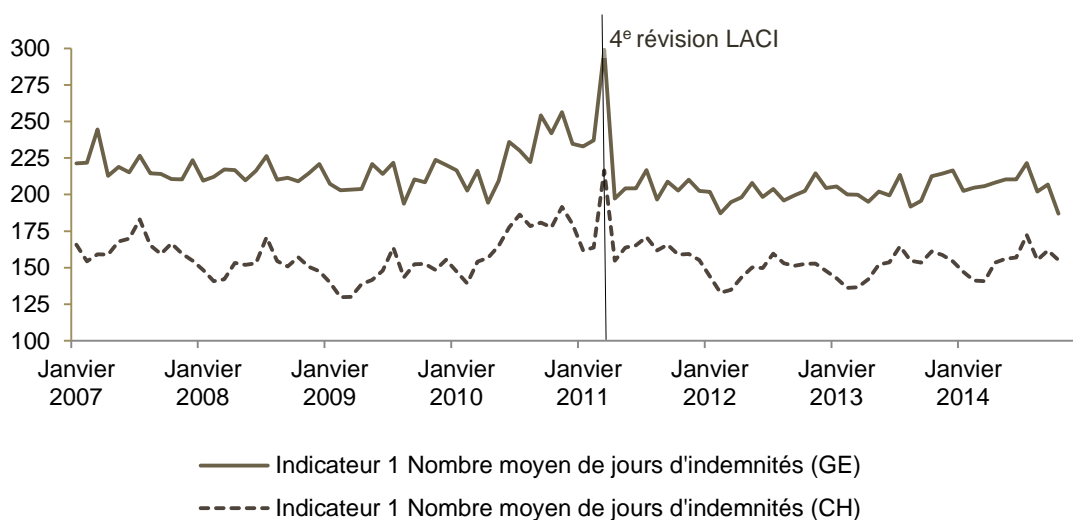
En ce qui concerne l'indicateur 4, la Cour note que le taux visé de retour en emploi sur le marché primaire des emplois de solidarité (14 %) correspond aux valeurs observées à fin octobre 2014 pour l'ensemble des individus ayant débuté un emploi de solidarité. La cible est donc réaliste. Il est en revanche plus difficile de se prononcer sur la valeur-cible de l'indicateur 5, car l'indicateur retenu manque de précision. Il ne fixe pas de délai pour l'éventuel retour au chômage des bénéficiaires et semble également écarter les ARE interrompues ce qui est problématique en matière de mesure de l'efficacité. L'appréciation de l'indicateur 6.1 concernant le SRP sera abordée au point 3.4.5.2 avec les autres indicateurs concernant la réinsertion professionnelle dans le dispositif LIASI. .

3.4.2 Indicateurs fédéraux bruts

Les indicateurs de l'accord de prestations entre la Confédération et les cantons (cf. Tableau 34) peuvent être déclinés sans référence aux valeurs moyennes suisses. Il est ainsi possible de comparer les résultats cantonaux sans interférence.

L'indicateur 1 mesure la durée du chômage en ne prenant en compte que les indemnités versées. Il s'agit du nombre moyen d'indemnités reçues par les personnes désinscrites durant le mois de référence (soit l'actuel indicateur 3.1 du programme B01). Il ne tient donc pas compte du temps durant lequel des demandeurs d'emploi sont suivis par un ORP sans être indemnisés. La comparaison réalisée dans la Figure 18 montre que l'écart entre Genève et la Suisse reste stable. Les deux courbes diminuent tendanciellement en raison de la 4^e révision de la LACI qui a réduit le nombre maximal d'indemnités accordées à plusieurs catégories de chômeurs. L'observation de ces données permet également de constater la pertinence de la valeur cible de 190 jours fixée dans le projet de budget 2015.

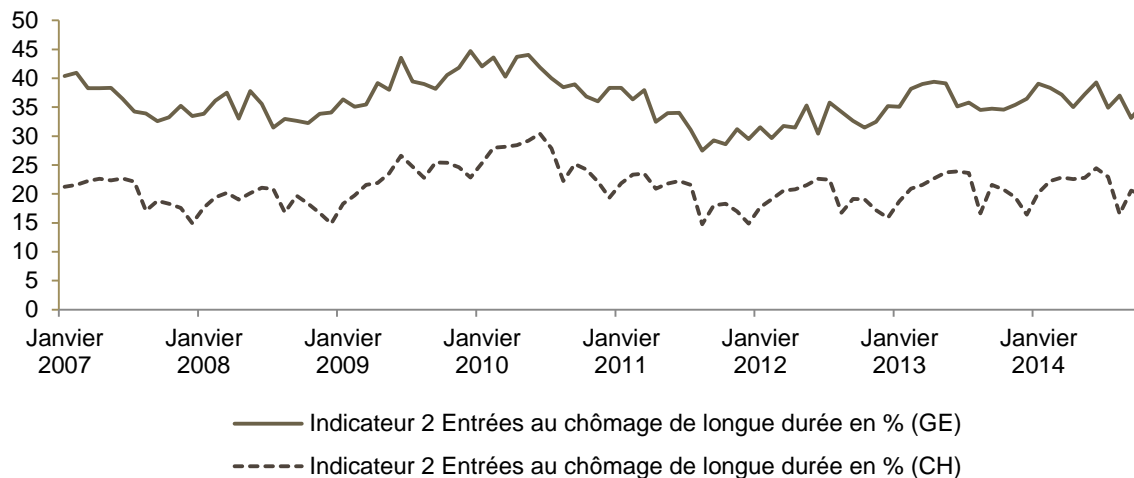
Figure 18: Comparaison entre Genève et la Suisse du nombre moyen d'indemnités de chômage



Source: SECO LAMDA (Labour Market Data Analysis)

L'indicateur 2 mesure l'entrée en chômage de longue durée. Il s'agit du rapport entre le nombre mensuel de personnes entrant dans leur deuxième année de chômage et le nombre de personnes inscrites 13 mois plus tôt. La Figure 19 montre que l'indicateur genevois est toujours entre une fois et demie et deux fois supérieur à l'indicateur suisse. Cet indicateur, une fois renversé équivaut à l'actuel indicateur 1.1 du programme B01. La valeur cible de 72 % de taux de sortie avant 12 mois équivaut donc à un taux d'entrée au chômage de longue durée de 28 %. Cette cible semble très optimiste au vu des valeurs passées qui figurent sur l'axe supérieur du graphique (entre 33 et 39% par mois en 2014).

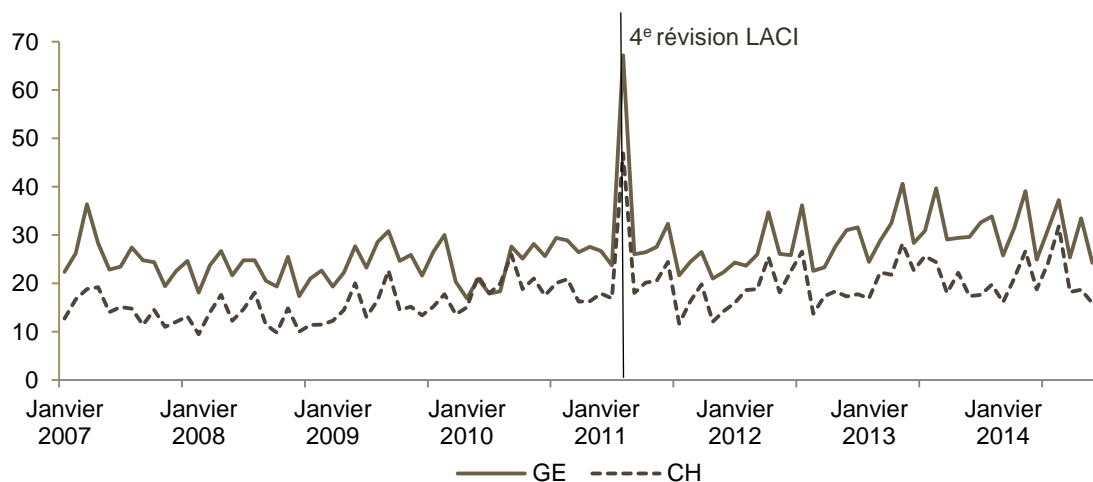
Figure 19: Comparaison entre Genève et la Suisse de la part d'entrées en chômage de longue durée



Source: SECO LAMDA (Labour Market Data Analysis)

L'indicateur 3 concerne les arrivées en fin de droits. Il compare le nombre de personnes arrivées en fin de droits durant la période avec le nombre de personnes entrées au chômage deux ans plus tôt (cf. Figure 20). Cet indicateur est critiquable. En effet, la durée de chômage avant l'arrivée en fin de droits est le plus souvent inférieure à deux ans, étant donné que très peu de personnes ont droit à 520 jours d'indemnités. De plus, le fait qu'il ne soit pas calculé à partir des individus eux-mêmes rend son interprétation malaisée⁸⁵. Ainsi, à fin mars 2011, ce ne sont pas 67 % des chômeurs inscrits deux ans plus tôt qui sont arrivés en fin de droits, mais un nombre de personnes (2252) représentant 67 % du nombre de personnes s'étant inscrites en mars 2009.

Figure 20: Comparaison entre Genève et la Suisse de la part d'arrivées en fin de droits (en %)



Source: SECO LAMDA (Labour Market Data Analysis)

L'observation de l'indicateur mesurant la part d'arrivées en fin de droits montre que l'écart entre les valeurs de Genève et celles de la Suisse est resté tendanciellement stable sur toute la période observée. Les réformes entreprises dans le canton n'ont donc pas eu d'impact significatif, positif ou négatif sur l'arrivée en fin de droits. L'écart entre Genève et la Suisse est moins important que pour les entrées en chômage de longue durée. Cet indicateur, une fois renversé équivaut à l'actuel

⁸⁵ Depuis 2015, le calcul de cet indicateur est modifié pour prendre en compte l'évolution des effectifs de chômeurs en fin de droits sans les comparer avec le nombre d'inscriptions enregistré deux ans plus tôt.

indicateur 2.1 du programme B01. La valeur cible de 77 % de taux de sortie avant l'arrivée en fin de droits équivaut donc à un taux d'arrivée en fin de droits de 23 %. Cet objectif semble ambitieux au vu des valeurs passées, qui peuvent être lues sur la courbe supérieure de la Figure 20 (valeurs mensuelles comprises entre 24 et 39% en 2014).

L'indicateur 4 est censé mesurer la durabilité du retour en emploi. Il est calculé à partir de la part de réinscriptions des personnes dont le dossier a été annulé dans les quatre derniers mois. Les valeurs genevoises sont très proches des valeurs de l'ensemble de la Suisse. Depuis janvier 2015, la définition de cet indicateur a été revue. Les réinscriptions sont désormais comptées dans les 12 mois. Il reste à voir si cette nouvelle définition de l'indicateur de durabilité avantagera ou non le canton.

En ce qui concerne les quatre indicateurs fédéraux, les différences entre le canton de Genève et la Suisse n'ont tendancielleme nt pas évolué durant la période étudiée. Le canton s'est basé durant cette période sur un autre indicateur, la durée moyenne de chômage qui fait l'objet du point suivant.

Les indicateurs de l'accord de prestations Confédération/cantons/ORP/LMMT qui étaient utilisés depuis 2000 ont été modifiés courant 2014. Cette modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Elle est liée au fait que les cantons de Genève et de Vaud avaient annoncé en 2012 qu'ils ne signeraient pas un nouvel accord tant que les indicateurs de ce dernier n'étaient pas revus, notamment pour mieux prendre en compte le suivi des demandeurs d'emploi non indemnisés.

Le nouvel accord (signé pour la période 2015-2018) inclut pour la première fois depuis 2000 (date du premier accord cantons-Confédération) une modification des indicateurs de résultats.

- L'accord porte désormais également sur le suivi des chômeurs non indemnisés⁸⁶, une activité qui n'était pas poursuivie avec la même intensité par tous les cantons. Il inclut, à titre de projet pilote deux indicateurs supplémentaires permettant d'évaluer cette activité. Ces indicateurs ne sont toutefois pas encore disponibles et le SECO a ouvert un appel d'offres pour leur développement et pour l'accompagnement de leur mise en œuvre durant la phase pilote qui s'étend jusqu'à la fin de l'année 2018. La solution envisagée consiste à recourir aux données de l'AVS, comme l'a fait la Cour dans le chapitre 4.
- Le quatrième indicateur qui mesure les réinscriptions se voit redéfini. Il mesure désormais la part de réinscriptions dans les 12 mois après la désinscription (au lieu de 4 mois), ce qui permet une meilleure mesure de la durabilité de la réinsertion.
- La définition de l'indicateur 3 (arrivées en fin de droits) a été modifiée pour prendre en compte les droits effectifs des personnes arrivées en fin de droits plutôt que de comparer le nombre mensuel d'arrivées en fin de droits avec le nombre d'inscriptions deux ans auparavant. La fiabilité de cet indicateur est donc améliorée.

3.4.3 L'indicateur de durée moyenne de recherche d'emploi

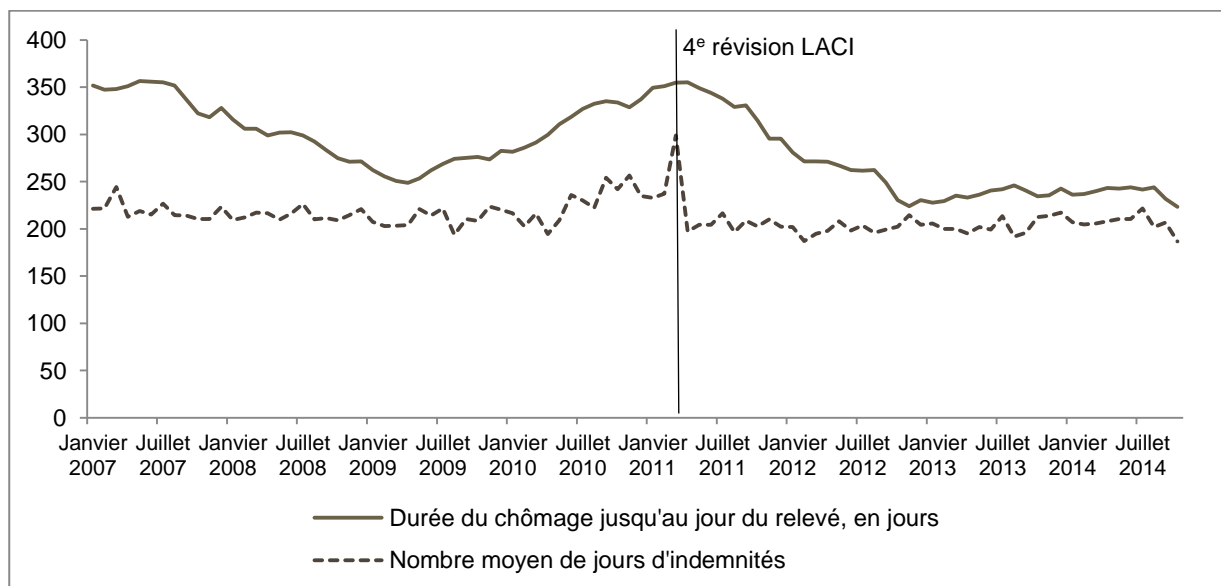
L'indicateur de durée moyenne de recherche d'emploi, habituellement dénommé indicateur de durée du chômage, figure parmi les indicateurs suivis par l'OCE en plus de ceux présentés ci-dessus. Il est calculé à partir de la différence en jours entre la date d'inscription et le jour du relevé. Il ne concerne que les demandeurs d'emploi qui ont le statut de chômeur à ce moment-là. Les personnes malades, en mesure ou gain intermédiaire ne sont pas prises en compte. Comme les passages entre les statuts de chômeurs et de non chômeurs sont fréquents, cet indicateur peut être influencé de multiples façons.

⁸⁶ Les chômeurs non indemnisés comprennent tous les chômeurs qui ont ouvert des délais-cadres sans droit à des indemnités et tous ceux qui sont arrivés en fin de droits.

- Pour que la durée de chômage d'un chômeur de longue durée ne soit pas prise en compte il suffit de faire en sorte qu'il ne soit pas comptabilisé comme chômeur. La pratique genevoise qui consistait à considérer comme non chômeurs toutes les personnes inscrites auprès du service des mesures cantonales permettait ainsi de ne pas prendre en compte leur durée de chômage qui était souvent très importante⁸⁷. L'attribution de mesures longues (6 mois) aux chômeurs de longue durée les fait également disparaître de cette statistique durant cette période.
- Lorsque des personnes sont désinscrites, leur compteur de durée de recherche d'emploi repart à zéro au moment de leur réinscription.
- La durée moyenne de chômage a également tendance à diminuer lorsque le chômage augmente, parce qu'il y a de plus en plus de nouvelles inscriptions (durée courtes). Inversement, elle a tendance à s'allonger en période de forte conjoncture, car il y a peu de «nouveaux chômeurs» et pour compenser la durée de chômage des personnes les plus difficiles à placer.

Cet indicateur présente la caractéristique de ne pas être lié à l'indemnisation contrairement aux quatre indicateurs fédéraux. Il est donc moins directement affecté par des modifications du nombre maximal d'indemnités, comme celle opérée par la 4^e révision de la LACI. La comparaison ci-dessous doit être interprétée avec prudence. En effet l'indicateur mesurant le nombre moyen de jours d'indemnités est exprimé en jours ouvrables (5 indemnités par semaine au maximum), tandis que l'indicateur mesurant la durée moyenne de recherche d'emploi est exprimé en jours calendaires (7 jours par semaine). Cette comparaison permet toutefois de constater que l'indicateur lié aux indemnités de chômage est plus stable et que la mise en œuvre d'une prise en charge jalonnée des chômeurs n'a pas eu d'effet visible sur le nombre d'indemnités versées, contrairement à la 4^e révision de la LACI.

Figure 21: Comparaison de deux indicateurs de durée pour le canton de Genève



Source: SECO LAMDA (Labour Market Data Analysis)

En dépit de ses inconvénients, l'indicateur de durée moyenne du chômage a été très utilisé par le département et l'OCE. L'exposé des motifs de la révision de la LMC votée en 2007 indiquait ainsi que «l'un des objectifs prioritaires du projet de loi [était] de réduire la durée moyenne du chômage à Genève de l'ordre de 25 %, afin de favoriser le retour à l'emploi» (PL 9922).

⁸⁷ Celle-ci était tout de même prise en compte pour les 728 dossiers encodés par erreur comme chômeurs, cf. note 4.

Le tableau ci-dessous indique la moyenne annuelle des indicateurs mensuels de durée moyenne de chômage. Il permet de constater une diminution de cette durée de l'ordre de plus de 30 % entre 2007 et 2013.

Tableau 36: Durée moyenne de recherche d'emploi à Genève (2007-2013)

année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
durée moyenne	344	294	265	315	334	257	237

Source: SECO LAMDA (Labour Market Data Analysis)

Ces résultats doivent être interprétés avec prudence. Cette diminution peut être causée par des facteurs sans lien réel avec le retour à l'emploi. En prenant cette fois le nombre moyen de jours d'indemnités, la diminution est de l'ordre de 9 % au plus, en dépit de l'effet de la 4^e révision de la LACI.

Tableau 37: Nombre moyen d'indemnités de chômage à Genève (2007-2013)

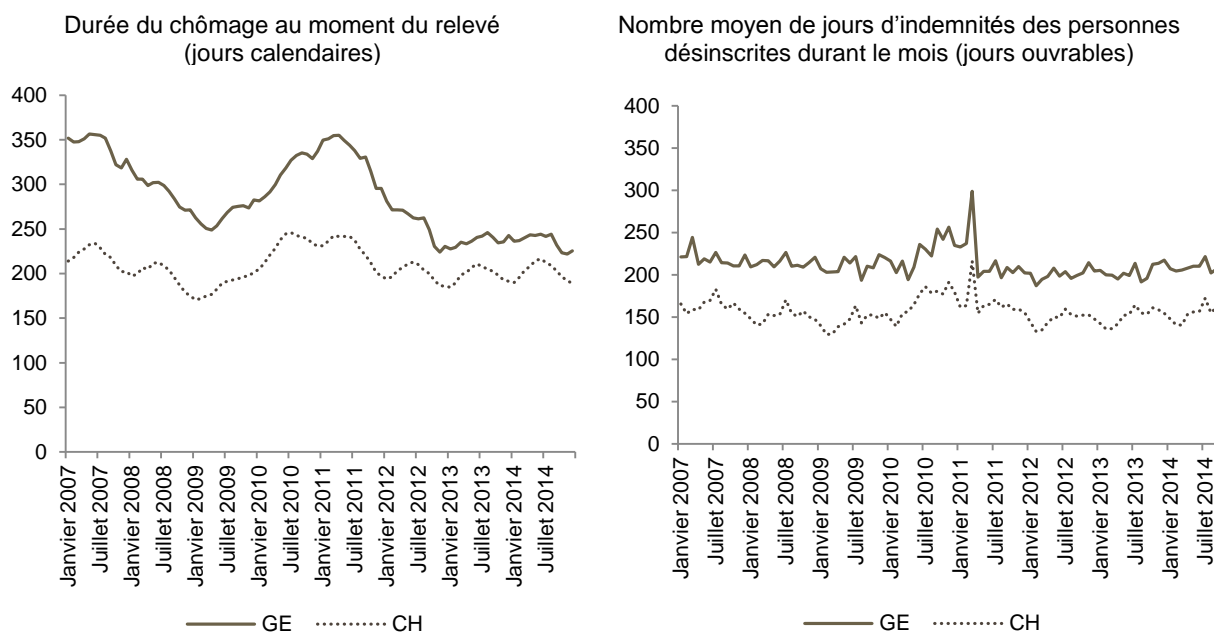
année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
durée moyenne	220	214	211	226	218	201	204

Source: SECO LAMDA (Labour Market Data Analysis)

La comparaison des résultats genevois à ceux de l'ensemble de la Suisse permet, entre autres, de ne pas attribuer au cadre cantonal des résultats qui seraient observés dans le reste de la Suisse. Ces derniers peuvent en effet provenir de modifications du cadre fédéral ou du contexte économique général (crise économique internationale par exemple).

La Figure 22 permet d'observer l'évolution des deux indicateurs susmentionnés entre 2007 et 2014. Sa lecture indique que la diminution de l'indicateur de durée moyenne du chômage est spécifique au canton de Genève. Les valeurs genevoises de l'indicateur de durée moyenne du chômage se sont rapprochées de celles de la Suisse à deux reprises: à partir de l'entrée en vigueur de la 4^e révision de la LACI en avril 2011 (fin de la prolongation de 120 jours d'indemnités dont bénéficiaient les chômeurs genevois) et lors de l'introduction de la LIASI en février 2012 avec l'annulation des dossiers des chômeurs non indemnisés rattachés au groupe DALE de l'ORP (cf. 2.2.6). La diminution du nombre moyen de jours d'indemnités est en revanche commune à toute la Suisse. Elle est liée aux diminutions du nombre maximal d'indemnités introduites par la 4^e révision de la LACI pour certaines catégories de chômeurs.

Figure 22: Comparaison de la durée du chômage à Genève et en Suisse à l'aide de deux indicateurs



Source: SECO LAMDA (Labour Market Data Analysis)

Compte tenu de l'évolution singulière de l'indicateur de durée du chômage au regard des autres indicateurs, il n'est pas possible de conclure avec autant de certitude que le rapport d'évaluation de la LMC présenté par le Conseil d'État en 2011 (RD 873), que la réduction de l'écart entre Genève et la Suisse puisse être mise au crédit de l'intensification et de l'accélération du suivi des chômeurs, ainsi que du développement des programmes emploi formation (PEF) et des mesures de reclassement. Le RD 873 est en revanche plus proche de la réalité lorsqu'il ajoute que la suppression des emplois temporaires cantonaux a eu un impact sur la statistique de la durée moyenne de chômage. En effet, près de la moitié des bénéficiaires d'emplois temporaires se réinscrivaient au chômage et présentaient un risque plus élevé de se retrouver chômeurs de longue durée. Grâce à la suppression de cette possibilité, le risque de chômage de longue durée a diminué.

3.4.4 Tableaux de bord de l'Office cantonal de l'emploi

L'audit externe de l'OCE (Held, 2011) avait relevé des lacunes en matière de pilotage. Les différents services de l'Office ne suivaient pas les mêmes objectifs et ne suivaient pas les mêmes indicateurs. En outre la qualité des données PLASTA n'était pas suffisante pour garantir la fiabilité d'un certain nombre de données. Le département a constitué un groupe de travail pour remédier à ces lacunes. Ce groupe a pris des mesures pour améliorer la qualité des données et a proposé un système de suivi composé de trois tableaux de bord:

- **pilotage stratégique:** tableau destiné au secrétariat général du DEAS et mesurant la situation et l'efficacité de l'action;
- **pilotage de la mission:** tableau destiné principalement au comité de direction de l'OCE et se focalisant sur les acteurs, les moyens et les ressources;
- **pilotage des moyens d'action:** tableau concernant la prise en charge des demandeurs d'emploi destiné aux directions d'ORP.

Ces tableaux, comportant chacun sur une page un très grand nombre d'indicateurs, sont diffusés depuis janvier 2013. Ils sont articulés autour de deux objectifs, la baisse du chômage et de sa durée. Le moyen prévu pour y parvenir est l'accroissement des réinsertions professionnelles. Étant donné la nature des objectifs, ces tableaux font une place importante à l'indicateur de durée moyenne de

chômage. Cette place est questionnable au vu de la nature des facteurs influençant l'évolution de cet indicateur (suppression des emplois temporaires et annulation de dossiers), des facteurs qui ne sont pas en lien avec l'objectif de réinsertion professionnelle.

3.4.5 Pilotage LIASI

Comité stratégique

La mise en œuvre de la LIASI implique un grand nombre d'acteurs intervenant parfois conjointement et souvent séquentiellement. Cette situation nécessite un pilotage étatique important. Ce besoin avait été identifié dans les travaux préparatoires de la LIASI. Le projet de loi notait ainsi que *« le pilotage du dispositif implique de la part de l'État, et en particulier de l'Hospice général, un rôle fort de contrôle et de gestion. L'État doit en effet rester le garant de la mission institutionnelle en assurant le suivi des bénéficiaires comme des prestataires externes (inscription en stage, validation des recommandations, plan de réinsertion, suivi des mesures, etc.) »* (PL 10599).

La mise en œuvre des objectifs de réinsertion professionnelle de la LIASI est supervisée par un comité stratégique réunissant, sous la présidence de la secrétaire générale du DEAS, les responsables stratégiques des entités concernées, à savoir le directeur général de l'Hospice général, le directeur des EPI, le directeur de PRO et le directeur général de l'OCE. Depuis janvier 2015, il comprend également le directeur adjoint de l'office cantonal de l'assurance-invalidité. Ce comité *« a été désigné par le Secrétariat général pour fédérer l'orientation stratégique du dispositif LIASI et la collaboration interinstitutionnelle que celui-ci exige »* (Evaluanda, 2014: 43). Il suit la mise en œuvre du dispositif à un niveau global (tableaux de bord) et peut décider d'adapter la mise en œuvre du cadre légal.

L'évaluation de 2014 relève que les membres de ce groupe sont satisfaits de son fonctionnement. *« D'un avis partagé par les membres du comité stratégique, celui-ci est pleinement opérationnel et en mesure de remplir sa mission, ceci malgré la multiplication des acteurs et des responsabilités (responsabilité stratégique et politique assumée par l'État de Genève, gestion opérationnelle sous la responsabilité de l'Hospice général, et une implication de deux entités étatiques, DGAS et OCE). Ainsi, comme en témoigne la lecture de sa feuille de route, cet organe s'est saisi très rapidement des questions épineuses de la mise en œuvre du dispositif, telles le choix des modalités du stage d'évaluation. »* (Evaluanda, 2014: 43)

Monitoring LIASI et système d'indicateurs

Le règlement d'application de la LIASI prévoit que le service spécialisé de l'Hospice général (SRP) mette à disposition du département des données permettant de suivre la mise en œuvre du dispositif. *« Le service pilote l'ensemble des flux, des délais, et des trajectoires individuelles. A cet effet, il met en place des instruments de monitoring et de reporting appropriés. Les statistiques et indicateurs de résultat sont établis trimestriellement et communiqués au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé »* (Art. 23C RIASI).

Le suivi de la mise en œuvre fait l'objet de statistiques mensuelles qui décrivent l'évolution du nombre d'individus dans les différentes étapes du processus LIASI. Il est réparti en quatre sections.

- La première section indique l'évolution du nombre de check-lists selon qu'il s'agisse de nouvelles situations ou de personnes déjà bénéficiaires de l'Hospice général, les résultats du passage de ces check-lists (orientation ou non vers le stage) et la fréquence des motifs de non-orientation.
- La deuxième section concerne les stages d'évaluation à l'emploi. Elle recense les stages débutés, terminés ou abandonnés durant le mois en cours auprès des deux prestataires, le taux d'activité des participants (100 % ou 50 %), ainsi que l'orientation à l'issue du stage.

- La troisième section concerne les données concernant le SRP qui sont calculées à partir de l'interface PLASTA. Elle comprend depuis août 2013 les raisons de sorties des bénéficiaires ayant suivi une MMT, les raisons de sortie de l'ensemble des bénéficiaires, ainsi que le détail des sorties pour emploi (avec l'aide de qui la personne a-t-elle obtenu cet emploi ?). Cette section contient également une série d'indicateurs concernant le suivi par le SRP (nombre de dossiers, mesures suivies, etc.).
- La quatrième section contient des indicateurs concernant le recours aux allocations de retour en emploi et le placement en emploi de solidarité des bénéficiaires de l'aide sociale. Les données distinguent la provenance de ces personnes CAS, service du RMCAS transitoire ou SRP.

Selon une étude exploratoire réalisée en octobre 2014 par l'OCE, 20 % des bénéficiaires inscrits au SRP entre juin 2012 et juin 2013 ont quitté ce service pour prendre un emploi durant l'année qui suit leur inscription. Les sorties pour prise d'emploi représentent un peu plus de 40 % des sorties. Les données disponibles ne permettent pas de distinguer les parcours des chômeurs en fin de droits des autres bénéficiaires de l'aide sociale. Il convient cependant de noter que les chômeurs en fin de droits étaient majoritaires parmi les personnes inscrites avant avril 2013.

L'indicateur du programme B01 concernant l'efficacité du SRP concerne le taux de retour en emploi des bénéficiaires ayant suivi une MMT. Il est très similaire à l'indicateur de gestion de l'Hospice général qui est calculé à partir du nombre de personnes entrées dans le dispositif en 2012 et qui en sont sorties pour motif de reprise d'un emploi durant le suivi de 24 mois par le SRP (cf. ci-dessous). Il adopte la même approche cumulative de la réinsertion (cumul des sorties pour emploi divisé par nombre total de bénéficiaires du SRP). Dans ces conditions, le seuil de 15% prévu dans le budget 2015 paraît tout à fait atteignable (cf. Tableau 35).

Le rapport d'évaluation de 2014 note que *«les organes stratégiques et opérationnels du dispositif n'ont pas ménagé les efforts pour produire et disposer de données de monitoring étendues et pertinentes»* (Evaluanda, 2014: 44). Il souligne toutefois le caractère *«laborieux»* de l'élaboration de ce système d'indicateurs en raison à la fois de la diversité des sources de données et des *«conceptions parfois divergentes sur le fonctionnement et les effets souhaités du dispositif»* (id.) des différents acteurs faisant partie du groupe de travail chargé de ce système d'indicateurs. Ce groupe a néanmoins pu valider *«cinq indicateurs-clefs d'impact, portant sur la capacité du dispositif LIASI à améliorer globalement la réinsertion sociale et professionnelle des personnes prises en charge au sein de l'Hospice général»* (id.). Il s'agit de la durée moyenne de prise en charge, de la proportion des sorties pour motif d'acquisition de revenu, de la proportion des dossiers ouverts après indépendance financière, de la moyenne mensuelle des sorties, ainsi que de l'octroi d'ARE et d'EdS. En 2015, trois indicateurs supplémentaires ont été ajoutés: la proportion des dossiers d'aide financière percevant un revenu du travail, la proportion des bénéficiaires âgés entre 18 et 25 ans et le taux de réinsertion des bénéficiaires du SRP (part des personnes sorties pour motif d'emploi durant les deux années suivant l'inscription).

Globalement les objectifs suivis depuis 2012 consistent à limiter la durée de prise en charge, à accroître les sorties durables pour cause d'indépendance financière, à recourir plus fréquemment aux deux mesures de la LMC accessibles aux bénéficiaires de l'aide sociale (ARE et EdS). L'accroissement de la part de bénéficiaires percevant des revenus du travail constitue un nouvel objectif, tout comme l'augmentation de retour en emploi des bénéficiaires du SRP.

Selon le même rapport, le système d'indicateurs retenu dans le «monitoring LIASI» *«peut dans l'ensemble être jugé comme utile et complet»* (Evaluanda, 2014: 45). Il devra toutefois dépasser certains obstacles à un pilotage pleinement fonctionnel. D'une part la multitude des acteurs produisant les données rend difficile une vue d'ensemble et les tableaux de monitoring ne font pas référence

«de manière explicite et uniforme» (id.) aux référentiels validés par le comité stratégique, i.e. les objectifs présentés ci-dessus, ce qui rend difficile l'appréciation de l'atteinte des objectifs⁸⁸. Deux problèmes spécifiques peuvent être relevés pour compléter cette appréciation générale.

- D'une part ni le système d'information de l'Hospice général, ni celui de l'OCE ne contiennent l'ensemble des dates nécessaires à une étude du parcours des bénéficiaires au sein du dispositif LIASI. Le rapport d'évaluation de 2014 déplore notamment l'absence des dates d'inscription au stage et d'entrée au SRP (Evaluanda, 2014)⁸⁹.
- D'autre part, les données de monitoring produites ne permettent pas de différencier précisément les différentes catégories de personnes ayant accès au stage. Elles ne différencient les participants au stage qu'en fonction du critère «nouvelle situation / autres cas». Comme les nouvelles situations peuvent provenir de l'antenne OCE (chômeurs en fin de droits) comme des CAS (autres demandes d'aide sociale) et que certaines personnes arrivant en fin de droits sont déjà connues de l'Hospice général, il n'est pas possible de documenter précisément l'accès des chômeurs en fin de droits au stage d'évaluation à l'emploi. Il n'est pas non plus possible de savoir si l'orientation de ces personnes vers le stage et à l'issue de ce dernier diffère ou non de celles des autres bénéficiaires de l'Hospice général. Plus préoccupant encore, il n'est pas possible de savoir combien de personnes s'adressent directement à l'Hospice général après leur arrivée en fin de droits. Les données qualitatives recueillies par la Cour suggèrent que les chômeurs en fin de droits s'adressant directement à l'Hospice général présentent des profils plus difficiles et sont donc plus souvent orientées vers les CAS à l'issue du stage. Le rapport de 2014 prend appui sur une perception similaire lorsqu'il affirme qu'une «augmentation du nombre de candidatures provenant des CAS contribuera a priori à une augmentation des entrées dans le SRP» (Evaluanda, 2014: 48), induisant que les personnes envoyées par les CAS sont plus souvent orientées vers le SRP que les chômeurs en fin de droits envoyés par l'antenne OCE.

Comité de suivi

Le comité de suivi réunit les responsables opérationnels du dispositif LIASI (les responsables de l'antenne OCE, du service de réinsertion professionnelle et du service des prestations spécialisées de l'Hospice général, des stages aux EPI et chez PRO, des MMT, de l'interface PLASTA, de la collaboration interinstitutionnelle et des emplois de solidarité à l'OCE). Il a été introduit par le département dès l'entrée en vigueur de la LIASI au 1^{er} février 2012 pour constituer l'organe opérationnel du suivi des mesures LIASI. Il est piloté par la direction des politiques d'insertion de la DGAS.

Cet organe réunit des représentants disposant de connaissances idoines de terrain, afin d'assurer la collaboration interinstitutionnelle sur une base plus régulière et de préparer les discussions menées au sein du comité stratégique. La réunion de ces acteurs vise à faire face à un environnement interinstitutionnel complexe dans lequel opèrent une multitude d'acteurs. Elle doit favoriser le dialogue et simplifier la communication et l'information. Dans un premier temps, les rencontres de ce groupe étaient mensuelles. À partir de 2014, elles sont devenues bimensuelles. Au fur et à mesure, des sous-groupes ont été constitués afin de résoudre les problèmes et de régler les points divergents au plus

⁸⁸ Evaluanda recommande de « désigner, dans un premier temps, un acteur responsable du monitoring, afin de fixer un garant de l'exactitude des données et de la qualité des analyses » (Evaluanda, 2014: 60).

⁸⁹ « La base de données Progrès des dossiers HG n'a intégré des champs de dates que pour certaines actions très ponctuelles, à savoir l'évaluation (personne venue s'entretenir pour la première fois avec le service compétent, cela correspond à la date d'entrée à l'HG), date de 1^{ère} prestation financière, date de signature du CASI (Progrès), date du stage d'évaluation. Il manque donc plusieurs dates pertinentes pour étudier le parcours au sein du dispositif LIASI, comme l'inscription au stage et l'entrée au SRP. » (Evaluanda, 2014: 46)

proche du terrain. Cette organisation permet de discuter des procédures de collaboration dans le dispositif LIASI en se basant sur des dossiers concrets.

Selon l'évaluation de 2014, le comité de suivi «*se montre capable d'un travail collaboratif constructif, proche du terrain et pertinent*» (Evaluanda, 2014: 43). Les participants à ce comité rencontrés par la Cour notent également son utilité. Selon le comité stratégique «*ce système de collaboration dynamique a fait ses preuves et a permis d'améliorer le dispositif depuis son introduction. Il devrait être maintenu à l'avenir*» (cité par Evaluanda, 2014: 63). Certaines personnes relèvent toutefois la nécessité de compléter ce comité en incluant des acteurs de terrain dans des sous-groupes thématiques.

Le même rapport formule une appréciation globale positive sur l'efficacité de la gouvernance du dispositif. «*Les organes mis en place disposent d'une bonne capacité à détecter les problématiques et les potentiels d'amélioration, ainsi qu'à prendre des décisions*» (Evaluanda, 2014: 57). La participation au comité stratégique des deux grandes institutions que sont l'OCE et l'Hospice général est elle aussi saluée pour la dimension collaborative qu'elle introduit. La Cour ajoute que l'inclusion des prestataires de stages permet une gouvernance plus participative. Cette organisation présente, selon le rapport d'évaluation, «*un certain risque de dilution des responsabilités*» (id: 58-59), mais permet de donner la priorité «*au partage des connaissances et des compétences et au processus formatif*» (id: 58), sans pour autant faire abstraction du rôle hiérarchique de contrôle du comité stratégique.

Malgré ce constat positif, certains problèmes de coordination sont relevés. Il existe ainsi des faiblesses «*dans la transmission et le partage d'information entre professionnels*» (Evaluanda, 2014: 56), lorsque les bénéficiaires passent d'un service vers l'autre. Les points suivants ont été mis en évidence:

- L'OCE ne transmet pas à l'antenne OCE de l'Hospice général de bilan du suivi par l'ORP. La Cour note qu'une telle situation n'est pas surprenante étant donné que ce bilan n'est pas réalisé.
- L'Hospice général n'informait pas l'OCE des nouvelles inscriptions, ce qui entraînait un suivi parallèle durant quelques mois. Cette situation a été améliorée entre temps.
- Les prestataires de stage ne disposent pas d'informations préalables sur les personnes qui leur sont envoyées.

Le dispositif est conçu de manière telle que les objectifs sont segmentés selon le service qui intervient. L'antenne OCE fait passer une check-list insistant sur la disponibilité (afin d'évaluer la capacité à participer au stage). Les prestataires de stage observent avant tout le «*savoir-être*» des participants (afin d'évaluer la capacité à occuper un emploi), tandis que le SRP insiste sur la qualité du projet professionnel qui doit être réaliste et réalisable. De ce fait chaque intervenant fait passer un message spécifique sur le même dispositif ce qui accroît le «*risque de confusion et de malentendu*» (Evaluanda, 2014: 56).

Pour remédier à ces inconvénients, le rapport de 2014 recommande aux acteurs de «*convenir de protocoles d'échange d'information explicites et concertés*» (Evaluanda, 2014: 57). Les échanges suivants seraient concernés:

- «*Bilans des dossiers OCE mis à disposition de l'Hospice général*
- «*Inscriptions à l'Hospice général de personnes au chômage signalées à l'OCE*
- «*Transmission préalable [aux] prestataires de stage des dossiers des personnes inscrites*
- «*Systématisation des échanges SMPE, SRP, Pro et EPI et groupe d'orientation relatifs à des dossiers concrets (groupe de travail)*» (Evaluanda, 2014: 57).

3.5 Bilan

Cette section vise à tirer un bilan mettant en perspective les éléments de pilotage présentés dans ce chapitre avec les éléments de mise en œuvre et les éléments contextuels (objectifs des révisions législatives) présentés au chapitre 1.

Le pilotage du dispositif se préoccupe essentiellement de la gestion des flux de demandeurs d'emploi. Même si près de 350 personnes arrivent en fin de droits chaque mois, la capacité du système à prendre en charge ces individus est limitée par des questions budgétaires. Il est donc compréhensible que ces questions aient pris une telle importance. Les différents indicateurs étudiés dans cette partie tendent à faire passer au premier plan les préoccupations gestionnaires. La tentation existe ainsi de faire diminuer artificiellement le taux de demandeurs d'emploi pour obtenir un meilleur financement.

La suite du texte évoque des exemples permettant d'illustrer les dérives potentielles d'un système de pilotage imparfait. Elle met à dessein l'accent sur les éléments problématiques sans reprendre les éléments qui ont été évalués positivement dans les sections précédentes.

Avec la suppression des emplois temporaires qui prenaient en charge ce flux souvent au prix d'un retour au chômage des personnes concernées, les chômeurs en fin de droits se sont retrouvés toujours plus nombreux au service des mesures cantonales de l'OCE. Diverses initiatives telles que les **programmes pilotes** (cf. la section 2.2 de ce rapport) ont été conçues dans le but de faire diminuer le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés inscrits à l'OCE (bénéficiaires de l'art. 59d LACI, bénéficiaires du RMCAS ou de l'aide sociale et autres demandeurs sans droits). Ces programmes visaient à faire sortir ces personnes de l'OCE, soit par la réinsertion, soit par l'annulation de leur dossier pour les personnes évaluées comme trop éloignées de l'emploi.

Le dispositif prévu par la LIASI se caractérise par des objectifs en partie similaires. Il s'agit de rationaliser la prise en charge en **évitant le double suivi** des chômeurs de longue durée bénéficiant d'une aide de l'Hospice général (bénéficiaires du régime transitoire RMCAS et bénéficiaires de l'aide sociale). L'introduction de la LIASI a permis de mettre fin à la double inscription OCE-Hospice général en abolissant le RMCAS et l'obligation d'inscription des bénéficiaires de l'Hospice général poursuivant des objectifs de réinsertion professionnelle⁹⁰. Parmi les bénéficiaires de l'Hospice général, seules les personnes suivies par le SRP restent comptabilisées comme demandeurs d'emploi.

Les personnes arrivées en fin de droits n'ayant pas accès à l'aide sociale en raison de leur fortune ou du revenu d'un autre membre de leur groupe familial peuvent rester inscrites à l'OCE (**suivi par l'ORP**), mais leur dossier doit être annulé au premier manquement (oubli de rendez-vous ou de recherches d'emploi). De plus les conseillers doivent redemander à la personne lors de chaque rendez-vous si elle souhaite rester inscrite à l'ORP. De surcroît, leur dossier est automatiquement annulé à la fin du délai-cadre de deux ans qui suit leur inscription au chômage. Ces pratiques permettent de diminuer à la fois le nombre (préoccupant en 2014) de dossiers à la charge des conseillers, ainsi que le nombre de demandeurs d'emploi et l'indicateur de durée du chômage.

La limitation à deux ans de la durée du **suivi par le SRP** s'inscrit dans une préoccupation similaire et le rapport d'évaluation de 2014 insiste sur le probable engorgement du SRP, étant donné le

⁹⁰ Il reste malgré tous ces efforts certaines situations de double suivi, comme celle des bénéficiaires des prestations complémentaires familles se trouvant au chômage, celle des chômeurs indemnisés dont le revenu est inférieur aux normes de l'aide sociale, ainsi que le suivi des couples dont un des membres peut être, en fonction du stage d'évaluation à l'emploi suivi par l'ORP et l'autre suivi par un CAS. Ces situations sont inévitables et vouloir les éviter à tout prix ne constitue pas un objectif valable en termes de réinsertion.

surdimensionnement des places de stages au regard des places disponibles au SRP. Maintenant que ce service a atteint la taille prévue, il lui sera en effet difficile d'accueillir les 78 personnes (moyenne 2014) qui lui sont adressées chaque mois à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi. Le SRP ne pourrait éviter cet engorgement qu'en garantissant un nombre équivalent de sorties chaque mois. Ceci n'est actuellement pas le cas (50 sorties mensuelles en 2014). Pour remédier à ce problème, plusieurs possibilités sont ouvertes.

- Il serait possible, d'accroître encore les effectifs du SRP en formant davantage d'assistants sociaux à la méthodologie de l'insertion professionnelle (transferts de postes des CAS vers le SRP).
- Alternativement, il conviendrait de limiter l'accès au stage d'évaluation à l'emploi en établissant des critères clairs et indiscutables au niveau de la check-list. La limitation de l'accès au stage d'évaluation aux personnes disposant d'un niveau minimum de formation (entre avril 2013 et juin 2014) se basait sur une logique similaire, mais son principe était très discutable.
- Une troisième possibilité serait de limiter l'accès au SRP à l'issue du stage en établissant des critères à nouveau objectifs et indiscutables. Le rapport d'évaluation de 2014 met en garde contre les risques de démotivation qu'entraînerait pour les personnes concernées un resserrement de l'entonnoir au niveau de l'orientation (Evaluanda, 2014). Il ajoute que le fait de confier à l'antenne OCE un rôle de validation plus critique des recommandations formulées dans les rapports de stage nécessiterait de donner au groupe d'orientation «*les moyens et la capacité de se forger une opinion propre sur les candidats, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas*» (Evaluanda, 2014: 48).

Un autre exemple est lié à l'occupation des places commandées, une logique valorisant le bon emploi des éléments budgétés qui peut s'opposer à celle de la réinsertion professionnelle. Les emplois temporaires, en plus de leur fonction de renouvellement des droits à l'assurance-chômage, étaient envisagés comme une prestation de prêt de main d'œuvre temporaire aux services de l'État et aux associations. De ce fait, les services avaient peu d'intérêt à favoriser le retour en emploi de leurs employés temporaires (du moins tant que leur contrat de travail n'était pas arrivé à son terme). Il était en outre difficile de proposer des activités utiles et reconnues qui n'entrent pas dans les missions de base des organismes concernés.

Dans le même ordre d'idée, les participants aux mesures du programme DALE étaient (partiellement) tirés au sort parmi les dossiers du SMC, ce qui faisait que les mesures n'étaient pas forcément attribuées aux bonnes personnes ni au bon moment. La gestion de l'accès au stage d'évaluation à l'emploi prévu par la LIASI suit une logique similaire: le début du stage est fixé selon les places disponibles auprès des deux prestataires et non selon la disponibilité des bénéficiaires, notamment les personnes travaillant sur mandat ou à moins de 50 %. Il ne tient pas non plus compte de l'adéquation entre le profil des personnes et la nature des activités pratiquées dans les différents ateliers, ce qui peut conduire à une évaluation biaisée de la motivation des participants, ainsi qu'à des phénomènes de rejet.

Le pilotage des interventions de l'État en matière de réinsertion professionnelle d'un public de chômeurs de très longue durée comme les chômeurs en fin de droits est axé sur des impératifs organisationnels. Ces derniers font peu de cas des conséquences qu'ont les décisions prises sur les individus et sur leur réinsertion professionnelle, alors que le retour à l'emploi a été établi comme l'objectif central de toutes les réformes législatives conduites entre 2008 et 2012.

Les indicateurs disponibles ne permettent pas de réorienter les interventions et leur pilotage vers les besoins des personnes. Les systèmes d'information s'avèrent en effet lacunaires (à quelques

exceptions près). Ils permettent en général une comptabilisation du nombre de bénéficiaires et de la durée de l'aide, mais ne sont pas conçus pour permettre un suivi des individus prenant en compte leur trajectoire. De la sorte, les passages entre systèmes ne sont pas documentés et pas pris en compte dans la mesure de la réalisation des objectifs.

En outre il n'est actuellement pas possible de mesurer l'impact à moyen terme des mesures prévues, étant donné que le seul indicateur actuellement disponible pour mesurer la qualité des réinsertions est la réinscription au chômage. Étant donné les conditions d'accès à l'assurance-chômage, il est probable que de nombreuses personnes ne vont pas s'inscrire à l'ORP si elles savent qu'elles n'auront pas droit à des indemnités de chômage.

3.6 Constats

Constat 28: financement fédéral de l'OCE

Les règles présidant au financement fédéral des frais administratifs de l'OCE sont défavorables à la poursuite du suivi ORP des personnes arrivées en fin de droits, car le canton bénéficie de moins bonnes conditions lorsque le taux de demandeurs d'emploi s'accroît (cf. 3.1.1).

Constat 29: financement des prestations cantonales de chômage

Le budget prévu pour le financement des mesures et frais de formation cantonaux a été sous-utilisé entre 2008 et 2013. De plus, il a diminué de moitié entre 2008 et 2014.

Constat 30: mesure des passages entre les systèmes

Il manque des données permettant de suivre le parcours des individus entre les différents dispositifs (en particulier entre l'OCE et l'Hospice général). Un tel suivi permettrait d'apprécier plus efficacement l'impact des mesures prises. Le monitoring LIASI souffre d'importantes lacunes en la matière.

Constat 31: indicateurs du programme B01 (Budget)

La pertinence des indicateurs du programme B01 s'est améliorée. Les seuils retenus pour certains indicateurs présentés dans le budget 2015 pour le programme B01 (notamment le taux de sortie avant 12 mois et le taux de sortie avant l'arrivée en fin de droits) sont très optimistes au vu des valeurs passées.

Constat 32: indicateur de durée du chômage

L'indicateur de durée moyenne du chômage est le seul indicateur mesurant un rapprochement des résultats cantonaux avec ceux de l'ensemble de la Suisse. Ces rapprochements interviennent à des moments où de nombreux dossiers ont été annulés. Ils sont donc probablement liés à des pratiques administratives. Cet indicateur doit donc être considéré avec prudence.

Constat 33: gouvernance du dispositif d'insertion professionnelle prévu par la LIASI

L'existence d'un comité de suivi répondant à un comité stratégique a permis le développement d'une gouvernance participative et d'une vision mieux partagée de la réinsertion professionnelle.

Constat 34: pilotage du dispositif

Le pilotage est actuellement focalisé sur les besoins administratifs (gestion des flux, occupation des places commandées) plutôt que sur les besoins réels des individus qui ne sont pas précisément connus.

Le chapitre suivant propose une évaluation des mesures mises en œuvre qui tienne compte des trajectoires des individus de façons plus complète que ce qui est actuellement réalisé.

4. ANALYSES STATISTIQUES DE L'EFFICACITE

4.1 Introduction

L'analyse statistique des trajectoires des personnes arrivées en fin de droits vise à évaluer globalement le dispositif de réinsertion des chômeurs en fin de droits dans le canton de Genève. Elle est scindée en deux parties. La première partie décrit les principales évolutions des trajectoires suivant l'arrivée en fin de droits durant la période allant de 2007 à fin 2012 et les met en parallèle avec les changements légaux. La seconde partie étudie les effets à moyen terme des différentes mesures mises en place. Seront notamment analysées les chances de retrouver un emploi, ainsi que la qualité de ces emplois sur le plan de leur durabilité et du niveau des revenus.

Pour étudier l'influence des changements législatifs sur les trajectoires des personnes arrivées en fin de droits, les analyses effectuées sur mandat de la Cour des comptes par des chercheurs de l'Institut d'études démographiques et du parcours de vie de l'Université de Genève (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014) comparent six cohortes de chômeurs en fin de droits. Une cohorte désigne l'ensemble des personnes qui arrivent en fin de droits dans une période donnée. Ces cohortes sont construites de manière à rendre compte des principales évolutions législatives. Les membres d'une même cohorte ont ainsi pu bénéficier des mêmes mesures et des mêmes conditions d'accès à celles-ci. Ils sont en outre soumis aux mêmes conditions économiques.

Tableau 38: Description des six cohortes de chômeurs en fin de droits

Variables	Description	Remarques
Cohorte 1 (01.02.2007 – 31.01.2008)	Entre le début de la période d'observation et le dernier jour avant l'entrée en vigueur d'une révision majeure de la LMC	Cette cohorte permet d'observer les trajectoires suivant l'arrivée en fin de droits durant une période caractérisée par l'existence des emplois temporaires cantonaux.
Cohorte 2 (01.02.2008 – 31.04.2010)	Entre la date d'entrée en vigueur de la révision de la LMC et le dernier jour avant la réintroduction du droit de prolongation de 120 jours du chômage dans le canton de Genève	Les membres de cette cohorte sont les premiers à arriver en fin de droits dans le nouveau cadre légal.
Cohorte 3 (01.05.2010 – 28.02.2011)	Entre la réintroduction du droit de prolongation de 120 jours du chômage dans le canton de Genève et le dernier jour avant le mois durant lequel la quatrième révision de la LACI (cf. section 3.2) a causé un pic sans précédent d'arrivées en fin de droits	Cette cohorte se situe dans le même cadre légal que la précédente, mais ses membres âgés d'au moins 30 ans ont bénéficié de 120 indemnités journalières supplémentaires avant d'arriver en fin de droits. C'est également durant cette période que l'OCE ferme son service des mesures cantonales
Cohorte 4 (01.03.2011 – 31.03.2011)	Uniquement le mois de mars 2011, lors duquel la quatrième révision de la LACI (cf. section 3.2) a causé un pic sans précédent d'arrivées en fin de droits	Cette cohorte regroupe toutes les personnes arrivées en fin de droits lors de l'entrée en vigueur de la 4 ^e révision de la LACI. Elle est étudiée indépendamment en raison de son caractère exceptionnel.
Cohorte 5 (01.04.2011 – 31.01.2012)	Entre l'entrée en vigueur de la quatrième révision de la LACI et le dernier jour avant l'entrée en vigueur de la LIASI	Dernière cohorte avant la modification majeure du dispositif entraînée par la révision de la loi cantonale sur l'aide sociale
Cohorte 6 (01.02.2012 – 31.12.2012)	Entre l'entrée en vigueur de la LIASI et la fin de la période d'observation. Les analyses incluant des données concernant les revenus sont toutefois limitées aux personnes arrivées en fin de droits jusqu'à la fin de 2012.	À partir de cette cohorte, les personnes ayant accès à l'aide sociale après leur arrivée en fin de droits ne sont plus suivies par l'OCE.

Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014

Pour évaluer globalement la politique de réinsertion, il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble de ces situations et de leur évolution dans le temps. Pour ce faire, la Cour a recouru à une technique statistique appelée «Analyse de trajectoires» qui a été employée avec succès pour étudier les trajectoires des chômeurs de longue durée en Suisse (Losa et al., 2014).

Pour étudier les effets à moyen terme des différentes mesures, le rapport de l'Institut d'études démographiques et du parcours de vie de l'Université de Genève analyse l'évolution de l'accès aux différents dispositifs et mesures, à savoir les emplois temporaires (ETC, PCEF et STAREC), les allocations de retour en emploi (ARE), les emplois de solidarité (EdS), l'aide sociale, le revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) et les rentes de l'assurance-invalidité (AI). Il s'intéresse également aux trajectoires des individus n'ayant accès ni à l'emploi ni à aucun de ces dispositifs. Il décrit ensuite les trajectoires et les chances de retrouver un emploi des personnes ayant connu chacune de ces situations. À cet effet, les analyses de trajectoires sont complétées par des analyses de survie, ainsi que par le recours à des modèles de régression permettant d'isoler l'effet propre des changements législatifs sur les chances d'accès à la situation étudiée. Les éléments méthodologiques propres à ces analyses sont présentés en détail dans le rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014).

Pour construire ces trajectoires et réaliser ces analyses, il a été nécessaire de réunir les informations contenues dans neuf bases de données distinctes qui ont été obtenues auprès de quatre institutions différentes. Les bases de données ont été combinées à partir du numéro AVS préalablement crypté afin de garantir la confidentialité de ces données sensibles. Le Tableau 39 résume les données utilisées et leur source.

Tableau 39: Les neuf bases de données et leurs sources

Bases de données	Sources
PLASTA1: périodes de chômage et variables individuelles ⁹¹	Secrétariat d'État à l'économie (SECO)
PLASTA 2: mesures du marché du travail (MMT)	Secrétariat d'État à l'économie (SECO)
Comptes individuels (CI): revenus d'activités dépendantes et indépendantes	Centrale de compensation AVS/AI
Rentes AI	Centrale de compensation AVS/AI
Décès	Centrale de compensation AVS/AI
BRIO: Emplois de solidarité	Office cantonal de l'emploi
HRMS 1: Allocations de retour en emploi	Office cantonal de l'emploi
HRMS 2: Emplois temporaires et autres mesures cantonales	Office cantonal de l'emploi
Aide sociale et RMCAS	Hospice général

Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014

Ces bases de données fournissent des informations mensuelles sur les différents états dans lesquels se trouvent les personnes concernées à la suite de leur arrivée en fin de droits. Ces états sont décrits dans le Tableau 40.

L'analyse des trajectoires des chômeurs en fin de droits dans le canton de Genève réalisée dans le cadre de cette évaluation est novatrice à plusieurs égards:

- Elle se centre sur les individus plutôt que sur les institutions les prenant en charge. Il est ainsi possible de décrire les différentes destinations marquant les trajectoires des chômeurs en fin de droits et leurs fréquences. Ces parcours entre dispositifs, institutions et mesures étaient peu connus jusqu'alors.

⁹¹ Les variables individuelles utilisées dans les analyses sont l'âge, le sexe, la nationalité, le niveau de formation, le secteur économique dans lequel la personne recherche un emploi et son revenu avant l'arrivée au chômage

- Elle permet de prendre en compte la multiplicité des possibilités en incluant les personnes ne bénéficiant d'aucune prise en charge.
- Elle rend compte des interdépendances entre les dispositifs placés sous la responsabilité de l'OCE et ceux placés sous celle de l'Hospice général.
- Elle ne se limite pas à l'étude des situations suivant immédiatement l'arrivée en fin de droits. Elle permet, en effet, d'étudier le parcours à moyen terme des chômeurs en fin de droits (sur une période comprise entre 11 et 72 mois selon les cohortes).
- Elle propose une analyse non seulement des chances de retour en emploi, mais aussi de la qualité des emplois obtenus, en mesurant le niveau de rémunération et la durabilité.

4.2 Analyse des trajectoires par cohorte

Avant d'analyser les trajectoires des chômeurs en fin de droits, il est nécessaire de prendre en compte l'évolution du nombre d'arrivées en fin de droits, les éventuelles évolutions des caractéristiques sociodémographiques des personnes concernées (cf. la note 91), ainsi que l'évolution de la conjoncture économique. Ces facteurs peuvent en effet significativement influencer l'efficacité des interventions conduites pour faciliter la réinsertion professionnelle de cette catégorie de chômeurs.

L'évolution du nombre d'arrivées en fin de droits a déjà été décrite au point 3.3.2 de ce rapport. En résumé, le nombre d'arrivées en fin de droits a été très important lors de la fin de la première période de prolongations du nombre maximal d'indemnités de chômage (de juillet 2003 à mars 2007) et lors de l'entrée en vigueur de la 4^e révision de la LACI. Cette dernière a en effet réduit rétroactivement les droits de nombreux chômeurs et marqué la fin de la deuxième prolongation du nombre maximal d'indemnités de chômage (de mai 2010 à mars 2011). Excepté les pics observés à ces deux moments, le nombre d'arrivées en fin de droits s'est accru de 30 % entre la période allant de février 2008 à septembre 2009 et celle allant d'août 2012 à décembre 2012.

L'analyse des caractéristiques personnelles des membres des différentes cohortes permet de relever les changements sociodémographiques suivants (cf. le point 3.2 du rapport de mandat [Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014 29-32] pour les graphiques rendant compte de ces tendances):

- une augmentation de la part des étrangers;
- une augmentation de la part des chômeurs en fin de droits de moins de 30 ans associée à une diminution de la part de ceux de plus de 55 ans;
- une augmentation de la part de chômeurs en fin de droits avec un niveau de formation tertiaire;
- une augmentation du gain assuré médian⁹².

Les changements ci-dessus sont en partie liés à la suppression des réinscriptions de chômeurs de très longue durée à la suite d'un ETC. Cette suppression explique la diminution de la part de chômeurs en fin de droits provenant du secteur «Administration publique, défense, enseignement, santé humaine et action sociale» auquel étaient rattachées toutes les personnes s'étant réinscrites au chômage après avoir bénéficié d'un ETC.

Ces changements devraient favoriser le retour en emploi des chômeurs en fin de droits appartenant aux dernières cohortes, étant donné que les personnes plus jeunes, mieux formées et disposant d'un gain assuré supérieur se réinsèrent plus facilement (OFS, 2009).

⁹² Le gain assuré équivaut dans la majorité des cas à la moyenne des salaires précédant l'entrée au chômage.

L'évolution de la conjoncture économique dans le canton de Genève peut être résumée en distinguant trois grandes périodes. Entre 2007 et la première moitié de 2008, le canton a connu une conjoncture économique favorable avec une croissance relativement élevée et une baisse du chômage. La période allant du deuxième semestre 2008 au début de l'année 2010 est caractérisée par une diminution du PIB et une hausse du chômage. La période qui suit se caractérise par une hausse du PIB ainsi qu'un taux de chômage relativement constant et plus bas que dans la période précédente marquée par la crise de 2009.

Il sera nécessaire de tenir compte de ces évolutions dans les analyses suivantes. Étant donné que les effets de la conjoncture économique se manifestent sur le marché de l'emploi avec un certain décalage temporel, la crise économique entre 2008 et 2010 devrait influencer les tendances observées (taux plus faible de retour en emploi) dans la deuxième cohorte, mais également celles de la troisième.

Pour analyser les trajectoires des individus, il est impératif de réduire la complexité des données observées afin de disposer d'un nombre limité d'états, 13 dans le cas de cette étude (cf. Tableau 40). Un trop grand nombre d'états différents rendrait en effet très difficile la représentation graphique des trajectoires observées, ainsi que l'analyse de ces dernières. Les raisons présidant au regroupement de ces états sont explicitées au point 4.2 du rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014).

Tableau 40: Définitions des états utilisés pour l'analyse de trajectoires

États	Définitions
Décès et AVS	En droit de toucher l'AVS ou décédé, les éventuels états simultanés* sont ignorés.
Allocation de retour en emploi (ARE)	Au bénéfice d'une ARE, les éventuels états simultanés sont ignorés
Emploi de solidarité (EdS)	Au bénéfice d'un EdS, les éventuels états simultanés sont ignorés.
Emploi temporaire	Tous types d'emplois temporaires: ETC, PCEF, STAREC, ETFI cantonaux, les éventuels états simultanés sont ignorés.
Prestation sociale et revenu	Droit à une ou plusieurs prestations sociales (chômage excepté) et revenu de plus de 500 CHF brut par mois.
Mixte	Droit simultané à plusieurs prestations sociales.
Chômage	Droit à des indemnités de chômage
Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS)	Fait partie d'un ménage administrativement inscrit au RMCAS.
Aide sociale	Fait partie d'un ménage administrativement inscrit à l'aide sociale.
Assurance-invalidité (AI)	Rente AI.
Revenu < 2500	Revenu situé entre 500 et 2500.- brut par mois.
Revenu > 2500	Revenu supérieur à 2500 CHF brut par mois**.
Aucun	Aucun des états ci-dessus.

Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014

* Les états simultanés désignent les mois durant lesquels une même personne se situe dans plusieurs des états étudiés (par exemple aide sociale et chômage ou chômage et assurance-invalidité)

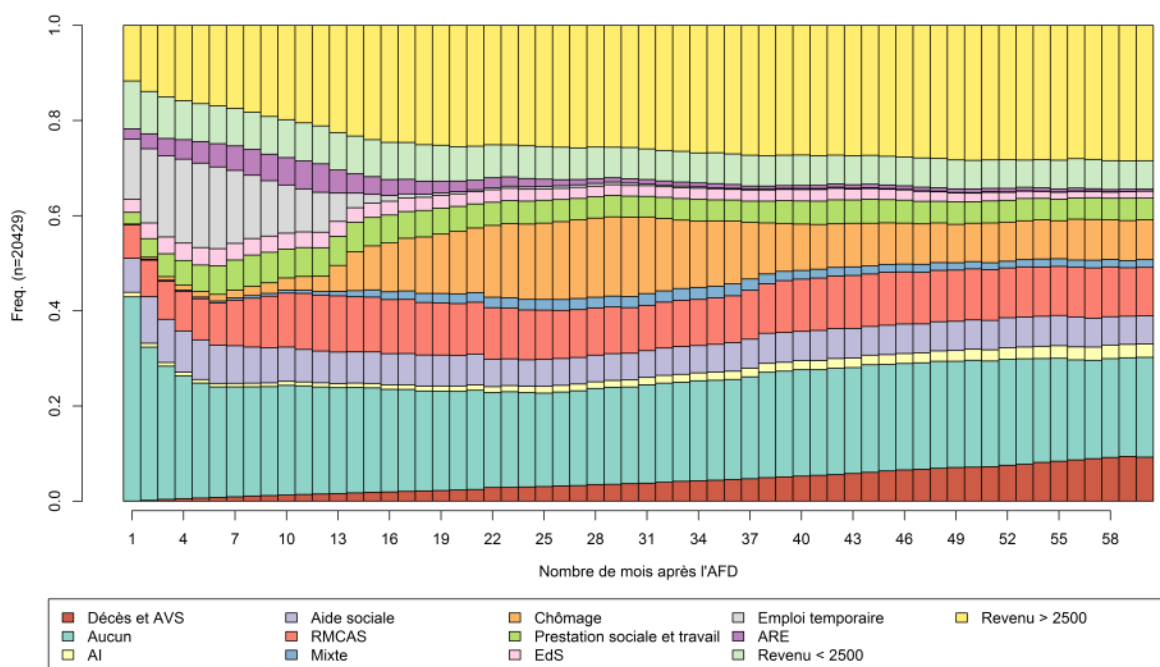
** Selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale⁹³, le montant de 2500 CHF permet à une personne seule de subvenir à ses besoins de base.

L'analyse de trajectoires recourt à des représentations graphiques permettant de visualiser l'évolution des états observés mois après mois. Chaque portion verticale du graphique comprise entre deux barres verticales rend compte de la proportion de personnes se trouvant dans un état donné à un

⁹³ Concepts et normes de calcul de l'aide sociale: http://csias.ch/uploads/media/2015_SKOS-Richtlinien-komplett-f.pdf

mois donné suivant l'arrivée en fin de droits. Dans la suite du texte, les barres verticales ne seront plus indiquées afin d'accroître la lisibilité. En lisant ce graphique, il faut également être attentif au fait que chaque proportion est estimée séparément pour chaque mois. Ce choix permet lui aussi d'assurer la lisibilité du graphique, mais il ne permet pas d'inclure l'information sur les trajectoires individuelles. Autrement dit, ces graphiques permettent d'interpréter l'évolution de la part des individus dans telle ou telle situation, mais pas les transitions individuelles qui marquent ces parcours. Les lignes horizontales du graphique ne correspondent donc pas aux trajectoires individuelles. Les interprétations possibles de ce type de graphique se limitent par conséquent à l'analyse de l'évolution de la proportion de chaque état au cours des mois suivant l'arrivée en fin de droits.

Figure 23: Distribution transversale des trajectoires des chômeurs en fin de droits sur l'ensemble de la période

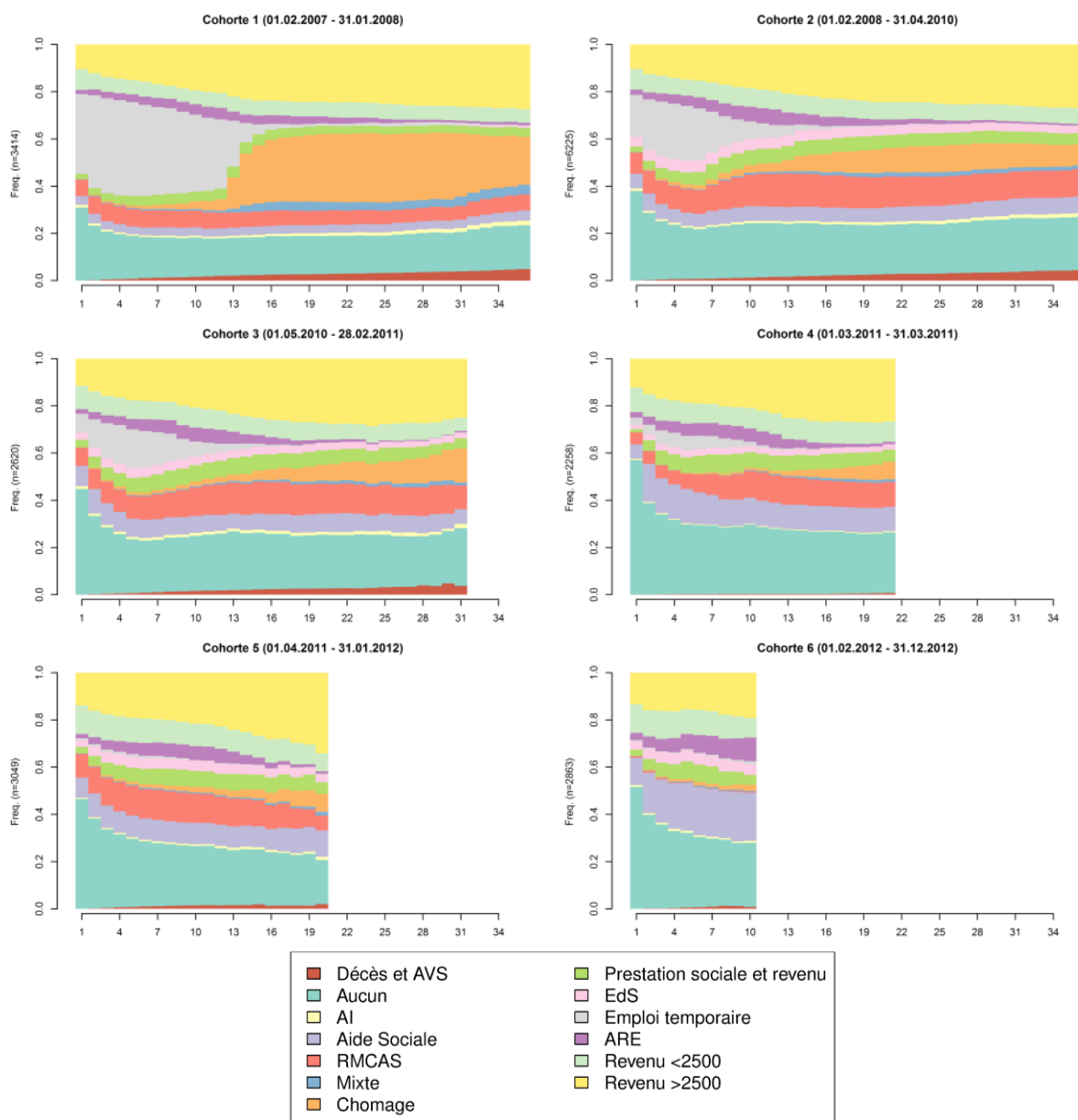


Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 45

Ce graphique concerne les trajectoires de l'ensemble des personnes arrivées en fin de droits (AFD) entre février 2007 et décembre 2012. Sa lecture permet de constater que deux états sont les plus fréquents. D'une part, une proportion importante des chômeurs arrivés en fin de droits retrouve un emploi avec un revenu d'au moins 2500 CHF dans les premiers mois après cet événement, et cette part tend à augmenter par la suite (portion jaune en haut de la figure, 25 % des personnes un an après l'arrivée en fin de droits). Par ailleurs, une part importante des chômeurs en fin de droits se trouve dans l'état «Aucun» durant les premiers mois suivant leur dernière indemnité de chômage. Cette part diminue ensuite mais reste importante durant toute la période observée (portion en vert turquoise en bas de la figure, 22 % un an après l'arrivée en fin de droits). La Figure 23 indique également que le recours aux prestations de l'Hospice général (aide sociale ou RMCAS) concerne une proportion stable d'individus comprise entre 15 et 17 % et que les mesures prévues par la loi cantonale en matière de chômage (emplois temporaires, allocations de retour en emploi, emplois de solidarité) concernent, sur l'ensemble de la période, une proportion réduite des chômeurs en fin de droits.

La Figure 24 distingue à présent les trajectoires qui suivent l'arrivée en fin de droits pour les six cohortes définies précédemment.

Figure 24: Représentation transversale des trajectoires selon les six cohortes



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 49

La lecture de ces graphiques permet de formuler un premier ensemble d'observations:

- La part de personnes se trouvant dans l'état «Aucun» s'accroît dans les cohortes les plus récentes. Les chômeurs arrivant en fin de droits dans les dernières cohortes ont donc plus de risques d'être sans emploi et de n'être pris en charge par aucune des mesures étudiées.
- La prise en charge par l'Hospice général, qu'il s'agisse de l'aide sociale ou RMCAS, devient elle aussi de plus en plus fréquente.
- La part des mesures de type «emploi temporaire» diminue au fil des cohortes. Ces mesures deviennent presque inexistantes dans les cohortes les plus récentes (avec le remplacement des ETC par les PCEF en 2008, puis celui des PCEF par les STAREC en 2012). La suppression des ETC, qui faisaient l'objet de salaires durant une période allant jusqu'à 12

mois, a également permis de limiter les retours au chômage. La baisse du retour au chômage est cependant compensée par un recours accru aux services de l'Hospice général.

- Il n'existe pas de différences importantes entre les cohortes concernant le retour en emploi avec un revenu d'au moins 2500 CHF. La part de personnes en emploi augmente progressivement au fur et à mesure que le temps s'écoule. Alors qu'il se situe aux alentours de 15 % directement après l'arrivée en fin de droits (personnes arrivant en fin de droits alors qu'elles avaient déjà un emploi à temps partiel et personnes retrouvant un emploi dans le mois suivant leur arrivée en fin de droits), il monte jusqu'à 30 % dans les quatre premières cohortes, les seules à avoir des trajectoires suffisamment longues.
- La proportion de personnes concernées par l'état «Prestation sociale et travail» augmente dans les cohortes plus récentes. Une part grandissante de ces individus nécessitent de compléter le revenu de leur emploi avec des prestations sociales.

Les tableaux de l'annexe 11.3 fournissent des pourcentages synthétiques indiquant pour chaque cohorte la répartition des individus dans les différents états 9 mois, 12 mois et 15 mois après l'arrivée en fin de droits.

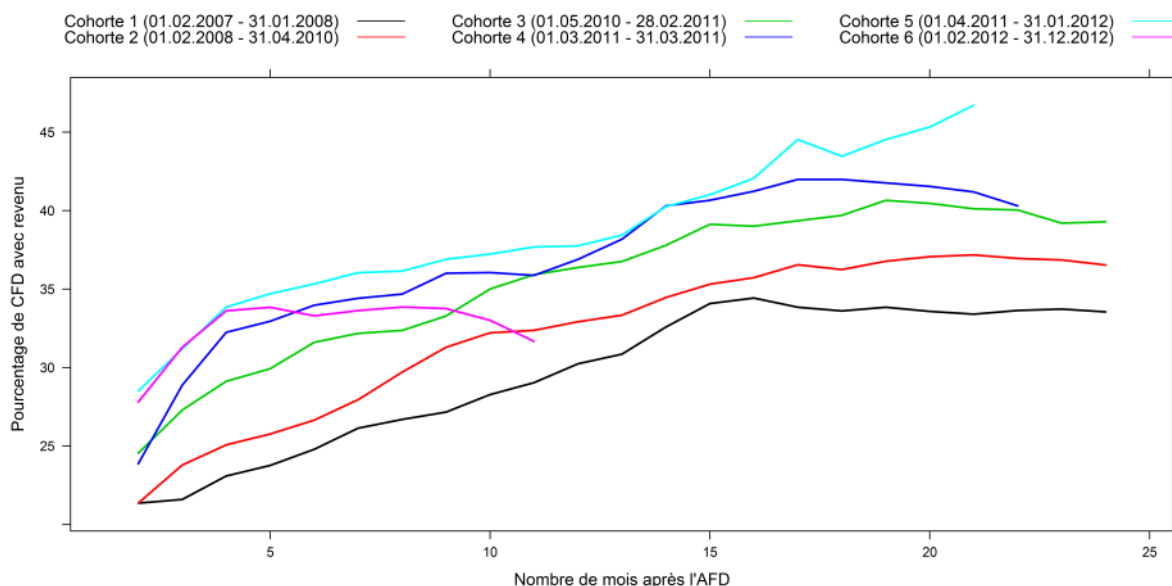
4.3 Analyse du retour à l'emploi

La réinsertion des chômeurs en fin de droits sur le marché du travail ordinaire constitue l'objectif principal de toutes les mesures et de tous les dispositifs étudiés dans ce chapitre, quelle que soit la période. Il est donc nécessaire d'y consacrer une analyse spécifique. Cette analyse doit se baser sur une définition claire de l'emploi. La présente étude considère comme étant en emploi les personnes disposant d'un revenu brut supérieur ou égal à un seuil donné (500 ou 2500 CHF selon les analyses) et qui ne bénéficient pas par ailleurs de l'une des mesures prévues par la LMC (ETC, PCEF, STAREC, ARE, EdS). Les éventuels revenus issus des activités professionnelles des personnes inscrites auprès de l'Hospice général sont pris en compte dans une catégorie séparée qui regroupe également les activités professionnelles éventuelles des bénéficiaires de rentes de l'assurance invalidité.

4.3.1 Retour à l'emploi selon les cohortes

La Figure 25 décrit l'évolution de la proportion de personnes bénéficiant d'un revenu brut supérieur ou égal à 500 CHF dans les 24 mois qui suivent leur arrivée en fin de droits. Chaque courbe décrit cette évolution pour l'une des six cohortes. Les informations concernant la sixième cohorte couvrent tout au plus 11 mois, raison pour laquelle la courbe représentant cette cohorte est plus courte. De plus, les estimations réalisées pour la dernière cohorte ne sont pas suffisamment fiables pour pouvoir être comparées avec celles des autres cohortes en raison notamment du faible nombre d'individus observés durant les six derniers mois.

Figure 25: Proportion de chômeurs en fin de droits disposant d'un revenu mensuel supérieur ou égal à 500 CHF par cohorte



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 54

L'évolution du pourcentage de personnes en emploi suit les mêmes trois phases dans toutes les cohortes⁹⁴.

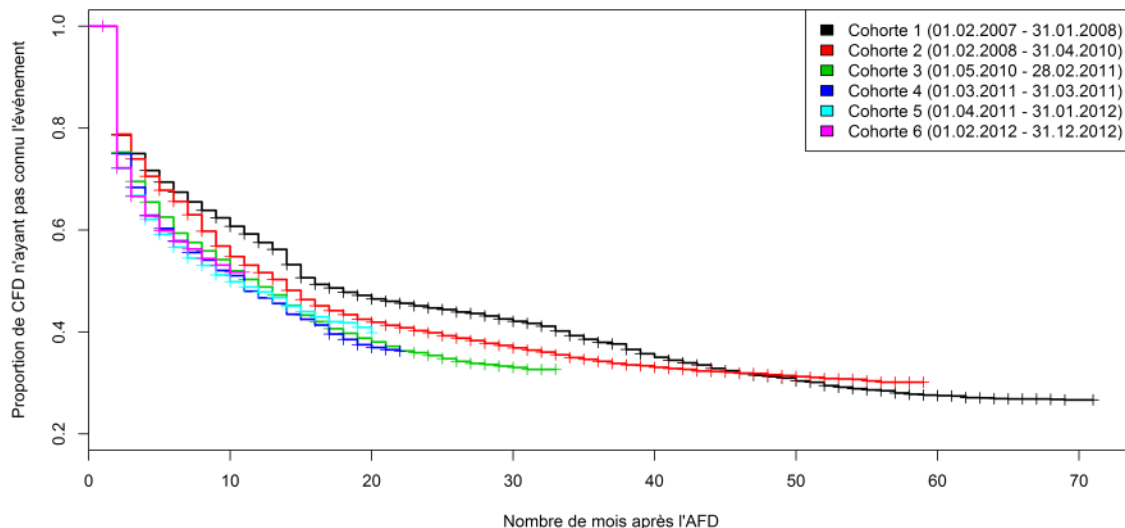
1. Dans le mois qui suit leur arrivée en fin de droits, entre 20 et 30 % (selon les cohortes) des individus sont immédiatement en emploi.
2. Ce pourcentage augmente au fil des mois pour atteindre son maximum (30 à 40 %) entre le 14^e et le 20^e mois après l'arrivée en fin de droits.
3. Finalement, la part des personnes en emploi reste constante dans les mois qui suivent.

Les différences entre cohortes prennent forme dès les premiers mois et restent relativement constantes par la suite. La proportion de personnes en emploi avec un revenu brut supérieur ou égal à 500 CHF augmente en passant des cohortes les plus anciennes aux plus récentes. Cette augmentation est statistiquement significative entre la première et la deuxième cohorte ainsi qu'entre la deuxième et la troisième. Les écarts entre les cohortes suivantes ne sont pas aussi marqués. Les raisons possibles de cette amélioration du retour en emploi seront discutées en conclusion de ce chapitre.

Des analyses complémentaires peuvent être fournies en étudiant les «courbes de survie» qui décrivent les chances d'accéder pour au moins un mois à un emploi avec un revenu supérieur ou égal à 500 CHF dans les mois suivant l'arrivée en fin de droits (cf. Figure 26). Contrairement à l'analyse de trajectoires qui calcule la proportion d'individus dans un état donné durant chaque mois, les courbes de survie s'intéressent à la proportion de personnes ayant connu cet état au moins une fois. De ce fait, les courbes de survie ne peuvent qu'augmenter. L'intérêt de l'analyse est à nouveau comparatif. Il s'agit de comparer les pentes des courbes caractérisant les différentes cohortes. Plus la pente est raide, plus la proportion de personnes ayant été en emploi au moins une fois s'accroît.

⁹⁴ Les estimations réalisées pour la dernière cohorte ne sont pas suffisamment fiables pour pouvoir être comparées avec celles des autres cohortes.

Figure 26: Chances d'accès à un emploi avec un revenu brut supérieur ou égal à 500 CHF selon les cohortes



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 55

L'analyse de ces courbes permet de constater une augmentation significative des chances de retour à un emploi avec un revenu mensuel brut d'au moins 500 CHF en passant de la première à la deuxième cohorte et de la deuxième aux quatre dernières⁹⁵. Les différences entre les quatre dernières cohortes ne sont pas significatives. La comparaison entre la proportion de personnes en emploi à un moment donné (Figure 25) et la proportion cumulée de personnes ayant accédé à l'emploi au moins une fois (Figure 26) est particulièrement intéressante. La Figure 26 indique que 65 % des membres de la troisième cohorte (courbe verte) ont été en emploi pendant au moins un mois durant les 24 mois suivant leur arrivée en fin de droits⁹⁶. Selon la Figure 25, le pourcentage d'individus effectivement en emploi 24 mois après leur arrivée en fin de droits ne dépasse pas 40 % dans cette cohorte. Cet écart de pourcentage se retrouve dans toutes les cohortes. Il montre qu'une partie des emplois obtenus est particulièrement instable et que les pourcentages importants de chômeurs en fin de droits ayant eu un emploi durant au moins un mois (Figure 26) résultent vraisemblablement d'une importante rotation sur le marché de l'emploi.

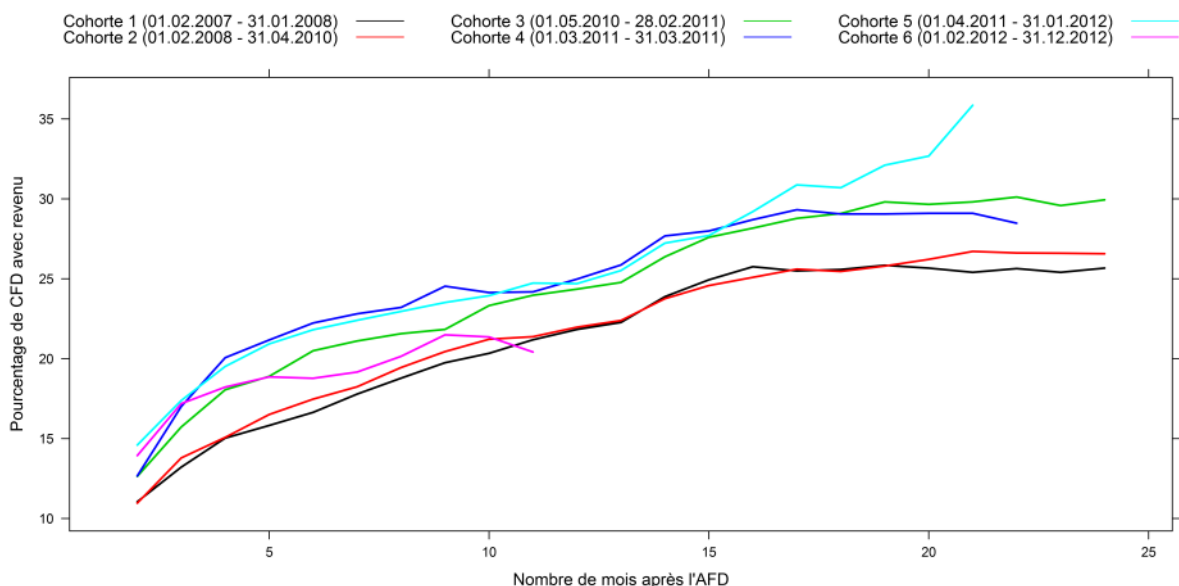
Pour vérifier si l'accroissement du retour à l'emploi dans les cohortes plus récentes est ou non lié à une hausse de la proportion d'emplois procurant des revenus mensuels inférieurs à 2500 CHF bruts, il est nécessaire de prendre un seuil de revenu supérieur à 500 CHF. Avec ce changement de seuil (passage à 2500 CHF) ne sont pris en compte que les revenus permettant (en théorie selon les normes de la CSIAS) à une personne seule de subvenir à ses besoins de base⁹⁷.

⁹⁵ Les raisons possibles de cet accroissement des chances de retour en emploi seront discutées en conclusion de ce chapitre.

⁹⁶ Plus précisément, elle indique que 35 % des membres de cette cohorte n'ont pas encore connu d'épisode d'emploi durant les deux années suivant leur arrivée en fin de droits.

⁹⁷ Il convient de noter que le seuil retenu dans la présente analyse se base sur les revenus bruts. Il est donc plus conservateur que celui de la CSIAS qui concerne le revenu net.

Figure 27: Proportion de chômeurs en fin de droits disposant d'un revenu mensuel supérieur ou égal à 2500 CHF par cohorte



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 56

L'évolution entre les cohortes⁹⁸ est similaire à celle décrite pour la Figure 25. Les courbes sont toutefois nettement plus rapprochées. En d'autres termes, les écarts entre les cohortes sont nettement moins importants à partir du moment où le revenu considéré est d'au moins 2500 CHF. Les différences entre cohortes observées dans la Figure 25 sont donc en grande partie dues aux emplois procurant des revenus inférieurs à 2500 CHF. Autrement dit, la hausse de l'accès à l'emploi et de la proportion de chômeurs en fin de droits en emploi est en grande partie due à une hausse de l'accès aux emplois avec de très bas revenus (emplois à très faible pourcentage, activités ponctuelles). Les analyses de survie confirment ces constats indiquant un accroissement des situations associées à la précarité.

4.3.2 Analyse de la durabilité du retour en emploi

Comme constaté ci-dessus, les retours en emploi des chômeurs en fin de droits sont marqués par une grande instabilité. La présente section étudie spécifiquement la durabilité des emplois obtenus en prenant en compte tous les épisodes de revenus. Il faut préciser que les données employées pour construire les trajectoires ne contiennent pas d'information sur d'éventuels licenciements ou fins de contrat n'ayant pas conduit à une interruption du revenu mensuel. La durabilité de l'emploi est considérée comme équivalente à la perception continue d'un revenu supérieur au seuil retenu (500 ou 2500 CHF selon les analyses). L'instabilité des emplois tend donc à être sous-estimée. Ainsi une personne ayant travaillé une semaine en janvier, deux semaines en février et une semaine en mars sera comptabilisée comme ayant été en emploi durant trois mois successifs.

Les analyses de survie réalisées sur les épisodes d'emploi caractérisés par des revenus d'au moins 500 CHF montrent que 70 % d'entre eux durent au moins cinq mois, 60 % au moins 10 mois et entre 40 et 50 % au moins 20 mois. Ces proportions sont relativement similaires d'une cohorte à l'autre. Le même type d'analyse, appliqué cette fois aux épisodes d'emploi procurant des revenus d'au moins 2500 CHF, donne des résultats similaires (70 % durent au moins 5 mois, 60 % au moins 10 mois, et

⁹⁸ Les estimations réalisées pour la dernière cohorte ne sont pas suffisamment fiables pour pouvoir être comparées avec celles des autres cohortes.

entre 40 et 50 % au moins 20 mois), sauf pour la deuxième cohorte (février 2008 à avril 2010) qui semble plus exposée aux effets de la crise économique avec respectivement 60 % d'épisodes durant au moins 5 mois, 53 % d'au moins 10 mois et moins de 40 % durant 20 mois ou plus.

L'analyse de la durabilité des emplois fait également recours à des modèles de régression⁹⁹. Ceux-ci permettent d'étudier les différences entre cohortes dans la durabilité des emplois obtenus tout en prenant en compte les autres évolutions observées sur la période, notamment le changement des caractéristiques des chômeurs en fin de droits et les tendances conjoncturelles. Ces analyses visent à déterminer dans quelle mesure le fait d'être arrivé en fin de droits pendant une cohorte plutôt que pendant une autre a un effet sur la durabilité des emplois trouvés par ces personnes. Les analyses sont effectuées en contrôlant l'effet des autres variables incluses dans le modèle. Il est ainsi possible de tester l'effet propre des changements législatifs sur la durabilité du retour en emploi.

Les modèles de régression figurant dans le rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014) confirment les tendances observées à l'aide des analyses de survie. Les individus de la deuxième cohorte, davantage affectée par la crise économique, présentent un risque significativement plus élevé de connaître une fin d'emploi que ceux de la première. Ces modèles permettent également de dresser le profil des chômeurs en fin de droits présentant un risque supérieur d'interruption de l'emploi. Les éléments suivants sont à relever:

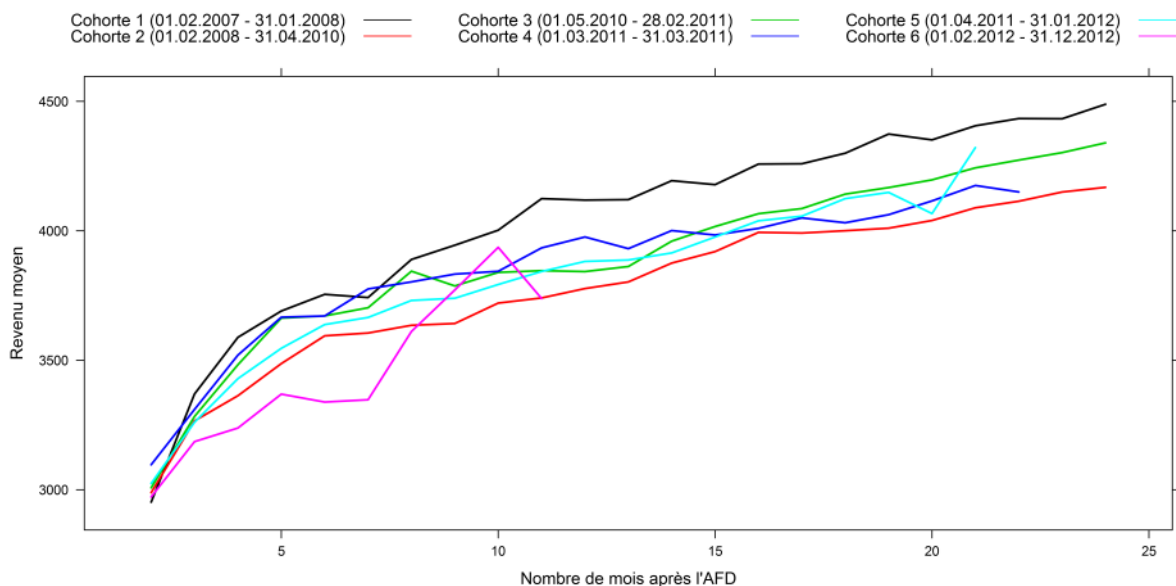
- Les emplois retrouvés par les femmes après leur arrivée en fin de droits sont significativement plus durables que ceux des hommes.
- Les chômeurs en fin de droits ne disposant pas d'un niveau de formation tertiaire ont davantage de risques que les autres de connaître une interruption de revenu.
- Un «gain assuré» élevé protège les chômeurs en fin de droits contre le risque d'interruption du revenu.
- Enfin, les chômeurs en fin de droits provenant de la branche «construction» ressortent comme la catégorie la plus exposée à l'interruption de revenu.

4.3.3 Analyse des revenus au retour en emploi

Cette sous-section étudie l'évolution du revenu moyen et du rapport entre le gain assuré et le revenu moyen parmi les personnes considérées comme en emploi, c'est-à-dire celles disposant d'un revenu mensuel supérieur ou égal à 500 CHF. La Figure 28 montre l'évolution du revenu moyen selon le nombre de mois après l'arrivée en fin de droits pour chaque cohorte. Elle ne concerne que les personnes en emploi.

⁹⁹ Les modèles de Cox multiniveaux sont décrits à la page 65 du rapport de mandat.

Figure 28: Évolution du revenu moyen des chômeurs en fin de droits selon les six cohortes



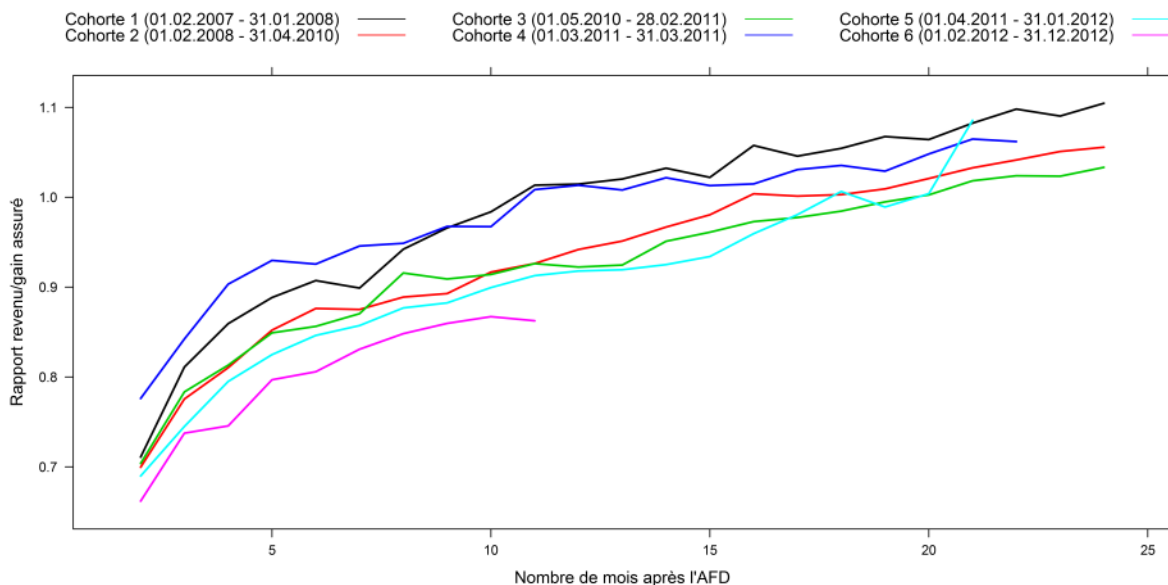
Source: (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 66)

Le revenu moyen des emplois trouvés par les chômeurs en fin de droits augmente continuellement dans les deux ans suivant l'arrivée en fin de droits. Dans toutes les cohortes, les revenus moyens s'accroissent rapidement entre le premier et le septième mois. Ils continuent d'augmenter par la suite, mais à un rythme moins élevé. Les courbes, proches les unes des autres, mettent en évidence l'absence de différences importantes entre les cohortes¹⁰⁰. Il convient toutefois d'être attentif au fait que c'est l'évolution du revenu moyen qui est étudiée ici et non l'augmentation du revenu d'un même individu. L'augmentation du revenu moyen peut donc aussi bien résulter de retours en emploi plus tardifs (après 12 mois par exemple) dans des emplois mieux rémunérés que de l'augmentation des salaires des personnes retournées en emploi durant les premiers mois suivant leur arrivée en fin de droits.

La Figure 29 étudie le rapport entre les revenus précédant l'entrée au chômage et ceux perçus par les personnes ayant retrouvé un emploi après leur arrivée en fin de droits.

¹⁰⁰ A nouveau, les estimations réalisées pour la dernière cohorte ne sont pas suffisamment fiables pour pouvoir être comparées avec celles des autres cohortes.

Figure 29: Évolution du rapport entre revenu et gain assuré selon les cohortes



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 67

L'analyse du rapport entre le revenu du travail et le gain assuré montre que, dans l'ensemble des cohortes, le revenu du nouvel emploi reste inférieur au gain assuré jusqu'à un an, voire un an et demi après l'arrivée en fin de droits. En d'autres termes, le retour en emploi des chômeurs en fin de droits s'effectue vers des postes moins bien rémunérés que ceux qui précèdent l'arrivée au chômage. Les écarts entre les cohortes sont relativement importants. Le rapport entre le revenu précédant l'entrée au chômage et celui qui succède à l'arrivée en fin de droits baisse tendanciellement (en faisant abstraction de la cohorte de mars 2011, dont la situation est assez exceptionnelle). Immédiatement après l'arrivée en fin de droits, ce rapport varie entre 0.71 pour la première cohorte et 0.66 pour la dernière. Un an après, la variation se situe entre 1 et 0.9 pour la dernière cohorte.

La différence entre les revenus a également été analysée en recourant à des modèles de régression visant à vérifier dans quelle mesure les variations observées entre les cohortes sont liées à l'évolution des caractéristiques des chômeurs en fin de droits (nationalité, âge, niveau de formation et gain assuré) et aux tendances de la conjoncture économique. Selon ces analyses, les revenus mensuels ont fortement baissé en passant des cohortes les plus anciennes aux plus récentes. Il est donc possible que les modifications législatives aient entraîné une perte de revenu de plus en plus importante, d'autant plus que le gain assuré moyen des chômeurs en fin de droits a fortement augmenté sur la période. Dès lors, les chômeurs en fin de droits des dernières cohortes peuvent vraisemblablement prétendre à des revenus plus élevés que ceux des cohortes précédentes. Cette évolution peut être mise en lien avec la suppression de mesures offrant des revenus de substitution comme les emplois temporaires et les programmes emploi-formation. Ces mesures protégeaient probablement les chômeurs en fin de droits des bas revenus en leur offrant un revenu alternatif. Il n'est en revanche pas possible de se prononcer sur l'effet de la suppression du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS), étant donné que seule la dernière cohorte n'a pas pu y avoir accès.

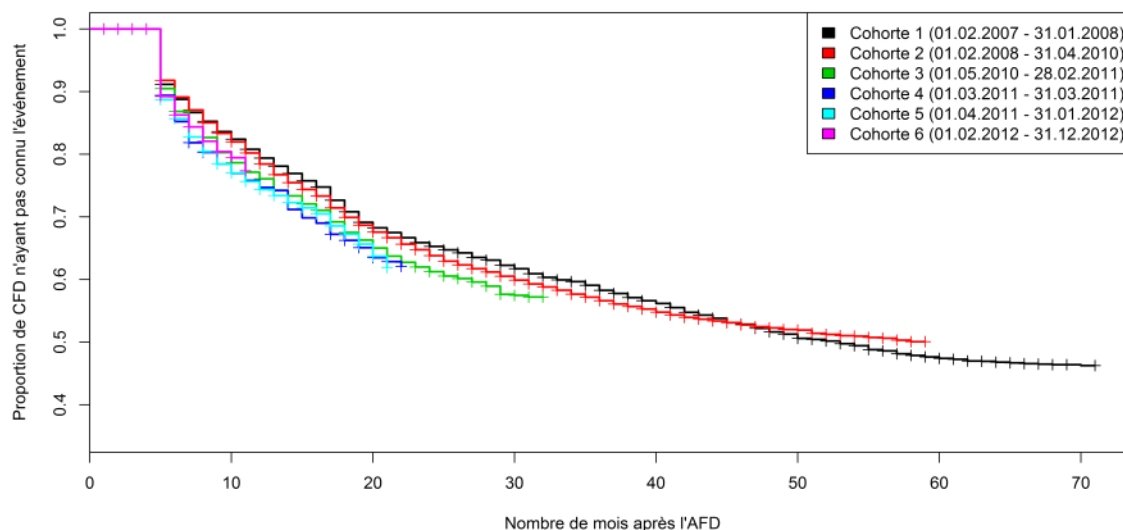
4.3.4 Analyse de l'accès à un emploi «stable»

En combinant les deux critères décrits ci-dessus, la durabilité et la rémunération, il est possible d'évaluer plus précisément la qualité des emplois occupés par des personnes étant préalablement arrivées en fin de droits. Un retour en emploi est défini comme «stable» s'il remplit deux conditions. Premièrement, sa durée ne doit pas être inférieure à quatre mois. Cette durée dépasse les trois mois

d'essai qui sont souvent en vigueur. Elle équivaut également à l'indicateur de durabilité de la réinsertion utilisé par la Confédération durant la période étudiée. Deuxièmement, le revenu mensuel doit être supérieur ou égal à 2500 CHF bruts pendant ces quatre mois. Cette limite équivaut au seuil de pauvreté fixé par la CSIAS.

Le résultat des analyses de survie est exposé dans la Figure 30 ci-dessous.

Figure 30: Courbes de survie décrivant les chances de retrouver un emploi «stable» selon la cohorte



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 70

Les courbes de survie décrivant les chances d'accéder à un emploi «stable» sont relativement similaires pour toutes les cohortes. Les chances des chômeurs en fin de droits d'occuper un emploi de ce type sont assez réduites. Même deux ans et demi (30 mois) après leur arrivée en fin de droits, ils ne sont qu'environ 40 % à avoir connu cet événement¹⁰¹. Ces résultats sont similaires à ceux observés dans une étude portant sur l'ensemble de la Suisse et concernant la période comprise entre 1993 et 2010 (Marti et al., 2013).

La pente des courbes de survie est relativement constante durant les 20 premiers mois. Le rythme d'accès à l'emploi «stable» diminue par la suite, mais se poursuit néanmoins, ce qui indique que le potentiel de réinsertion «durable» des chômeurs en fin de droits ne disparaît pas entièrement avec le passage du temps. L'observation de la première cohorte, celle pour laquelle la durée d'observation est la plus longue, montre que cet événement peut encore survenir 70 mois après l'arrivée en fin de droits.

Les analyses de régression, visant à distinguer l'effet propre de chaque cadre législatif de ceux liés à l'évolution d'autres variables sur la période, confirment que l'impact du dispositif de réinsertion sur les chances d'accéder à l'emploi «stable» n'a pas connu de changements significatifs au fil des cohortes. Autrement dit, la légère amélioration des chances de retour en emploi «stable» observée à l'aide des courbes de survie s'explique par l'évolution des caractéristiques des personnes arrivant en fin de droits d'une cohorte à l'autre et non pas par une augmentation de l'efficacité du système prenant en charge ces individus. Les membres des cohortes plus récentes sont plus proches de l'emploi, en raison de leurs caractéristiques sociodémographiques et de celles du dernier emploi qu'ils ont connu. Ces analyses permettent en outre de dresser le profil des chômeurs en fin de droits retrouvant un

¹⁰¹ La figure montre qu'ils sont 60 % à ne pas avoir connu cet événement.

emploi stable, à savoir les personnes plus jeunes, bénéficiant d'un haut niveau de formation et d'un gain assuré élevé. Enfin, les personnes issues du secteur «Construction» sont celles qui ont la probabilité la plus haute de retrouver un emploi «stable» après leur arrivée en fin de droits. Ce dernier résultat est probablement lié à la définition de la stabilité retenue dans la présente analyse. Les emplois offerts dans le secteur de la construction sont nombreux, durent fréquemment au moins quatre mois et sont le plus souvent à temps plein, ce qui garantit plus facilement un revenu mensuel brut d'au moins 2500 CHF que dans des secteurs où les taux d'activité sont plus faibles.

4.4 Analyse d'états spécifiques

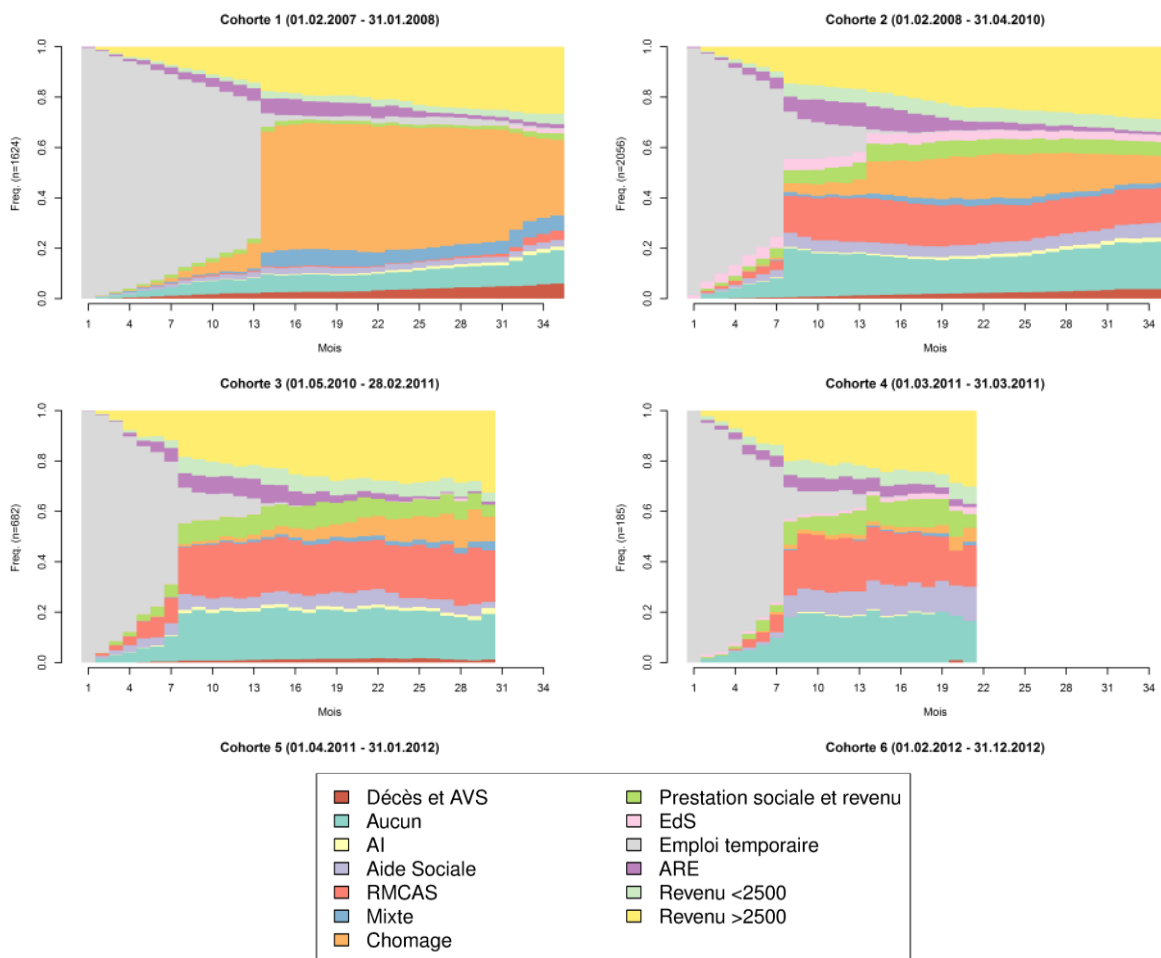
Après avoir décrit les trajectoires de l'ensemble des chômeurs en fin de droits et avoir analysé en détail le retour en emploi, la deuxième partie du rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014) procède à une analyse spécifique de différents états. Pour chaque état, trois types d'analyses sont présentées: les chances d'accès à l'état selon le nombre de mois après l'arrivée en fin de droits, les trajectoires qui suivent l'accès à l'état et les chances de retrouver un emploi après avoir connu l'état étudié. Sont ainsi analysés:

- les emplois temporaires, qui regroupent les emplois temporaires cantonaux (1^{ère} cohorte), les programmes cantonaux emploi formation (à partir de la 2^e cohorte) et les stages de requalification cantonaux (pour une partie des membres de la dernière cohorte),
- les allocations de retour en emploi (toutes les cohortes),
- les emplois de solidarité (à partir de la 2^e cohorte),
- l'aide sociale (toutes les cohortes) et le revenu minimum cantonal d'aide sociale (cohortes 1 à 5),
- l'assurance-invalidité (toutes les cohortes),
- l'état «Aucun» (toutes les cohortes).

Les analyses concernant les **emplois temporaires** permettent de mettre en avant les points suivants:

- Dans la première cohorte, les emplois temporaires ont été attribués à un chômeur en fin de droits sur deux (contre 1 % pour les PCEF/STAREC dans la dernière cohorte) et la moitié de ces personnes (soit 25 %) se retrouvent au chômage dans les 15 mois suivant leur dernière indemnité de chômage.
- Dans les cohortes suivantes, les personnes ayant pris part à un programme cantonal emploi formation (PCEF) sont nettement moins nombreuses à pouvoir se réinscrire au chômage (13 % des participants de retour au chômage 15 mois après leur arrivée en fin de droits). Ce résultat n'est pas surprenant, étant donné que les PCEF étaient limités à 6 mois (12 mois pour les personnes âgées d'au moins 55 ans), alors que le droit à l'assurance-chômage s'ouvre à partir de 12 mois de cotisation. De plus, le temps passé dans des programmes emploi formation (PEF) suivis avant l'arrivée en fin de droits était retranché de la durée maximale des PCEF. La réduction de l'accès au chômage est compensée par une entrée accrue au RMCAS (et à l'aide sociale dans la 3^e cohorte) et un accès plus fréquent à l'état «aucun».

Figure 31: Trajectoires après l'entrée en «emploi temporaire» selon les cohortes



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 83

NB: l'effectif des deux dernières cohortes est trop réduit pour permettre l'analyse de trajectoires.

- Le recours à des modèles de régression fait apparaître que les personnes non qualifiées ont une probabilité plus importante d'accéder aux mesures de type «emploi temporaire».
- L'accès à un emploi «stable» pour les bénéficiaires de ces mesures est plus rapide dans les cohortes les plus récentes, mais la proportion des anciens participants retrouvant un emploi «stable» est similaire à terme.

Les analyses¹⁰² concernant les **allocations de retour en emploi** (ARE) permettent de formuler les observations suivantes:

- L'accès aux ARE ne concerne jamais plus de 10 % des individus de chaque cohorte.
- Les hommes qualifiés ont davantage de chances d'y avoir accès.
- L'accès à cette mesure est devenu plus étendu dans la dernière cohorte et les ARE sont attribuées plus précocement qu'auparavant.
- Le fait de rester en emploi à l'issue de l'ARE est la situation la plus fréquente dans l'ensemble des cohortes. Le taux d'emploi augmente régulièrement en passant des cohortes les plus anciennes aux plus récentes. À titre d'exemple, les proportions d'anciens bénéficiaires se

¹⁰² Le lecteur souhaitant connaître le détail des analyses se référera au rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 87-94).

trouvant en emploi et gagnant plus de 2500 CHF 15 mois après le début de l'ARE sont les suivantes pour les cinq premières cohortes: 46 %, 51 %, 55 %, 57 % et 70 %¹⁰³. Le dernier chiffre doit cependant être interprété avec prudence étant donné le faible nombre de personnes concernées (50), ainsi qu'une marge d'erreur de 5 %.

- En matière de réinsertion professionnelle, les ARE obtiennent de très bons résultats en regard des autres mesures. Ceci s'explique en partie par un probable effet de sélection. Ce sont surtout des personnes suffisamment proches des besoins du marché du travail qui obtiennent d'un employeur qu'il accepte de les engager, même au bénéfice d'une ARE.

Les analyses¹⁰⁴ concernant les **emplois de solidarité** (EdS) permettent de faire ressortir les points suivants:

- Les emplois de solidarité ne concernent qu'une faible proportion de la population étudiée (4 à 6 % des cohortes concernées) dans les deux ans suivant l'arrivée en fin de droits. Le plafonnement du nombre d'emplois de solidarité (cf. 2.1.10.2) suscite une baisse sensible des entrées en EdS pour les chômeurs arrivés en fin de droits dans les cohortes les plus récentes.
- Les chômeurs en fin de droits plus âgés, moins formés, ainsi que ceux provenant des branches «Industrie», «Administration publique, défense, enseignement, santé humaine et action sociale» et «Commerce de gros et de détail, transports, hôtels et restaurants» ont davantage de chances d'accéder à un emploi de solidarité.
- Le pourcentage des individus qui sont toujours en EdS 15 mois après leur arrivée en fin de droits varie entre 65 % et 77 % selon les cohortes. Cette stabilité constitue un trait distinctif des EdS pour les chômeurs en fin de droits qui y participent. Pour mémoire, les analyses réalisées ne s'appliquent pas aux bénéficiaires de l'aide sociale qui ont accédé à un emploi de solidarité sans être préalablement arrivés en fin de droits.
- Les principales destinations des chômeurs en fin de droits après la sortie des EdS sont l'état «Aucun» (entre 5 et 10 % selon les cohortes 15 mois après le début de la mesure), le retour en emploi (entre 2 et 15 %), le chômage (entre 1 et 6 %) et l'inscription à l'Hospice général (entre 2 et 8 %). Le passage vers l'état «Décès et AVS» devient plus fréquent au cours des trajectoires.
- Les chômeurs en fin de droits de moins de 30 ans sortent plus précocement du dispositif.
- Les chances de retrouver un emploi des chômeurs en fin de droits sont à peu près constantes tout au long de l'emploi de solidarité.

Les analyses¹⁰⁵ concernant le recours aux prestations financières sous conditions de ressources accordées par l'**Hospice général** font ressortir les points suivants:

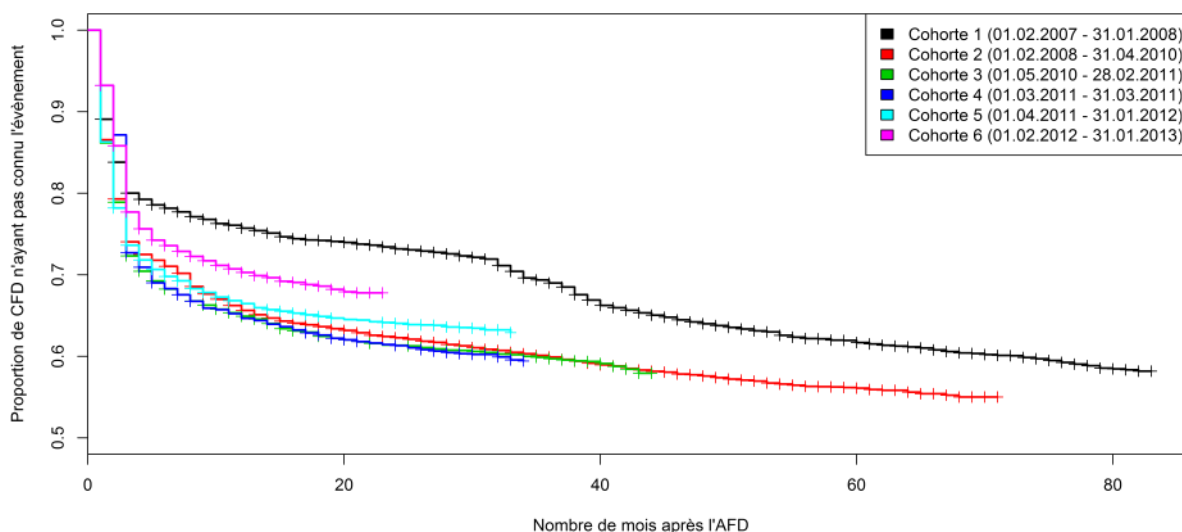
¹⁰³ Les taux de retour en emploi obtenus dans le cadre de l'analyse des trajectoires sont nettement inférieurs à ceux obtenus dans l'étude de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi (Wolf et Kempeneers, 2013). Ce décalage s'explique par la stratégie particulière adoptée par les auteurs de l'étude de l'OUE pour calculer ce taux. En effet, ne disposant que de données partielles, ils ont défini le retour en emploi comme le non-retour au chômage. Dès lors, le taux d'emploi à la fin des ARE a été calculé comme le complément du pourcentage de chômeurs en fin de droits se réinscrivant auprès de l'OCE. Cette manière de procéder amène à surestimer le taux d'emploi réel puisque toutes les destinations autres que le retour au chômage sont assimilées à une situation d'emploi. Par exemple, un individu qui, à la fin d'une ARE, se retrouve à l'aide sociale ou dans l'état «Aucun» est comptabilisé comme se trouvant en emploi. En prenant en compte un ensemble de destinations possibles nettement plus étendu, les résultats présentés ici donnent une image plus proche de la réalité que ceux de l'OUE.

¹⁰⁴ Le lecteur souhaitant connaître le détail des analyses se référera au rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 95-101).

¹⁰⁵ Le lecteur souhaitant connaître le détail des analyses se référera au rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 102-117).

- La part d'individus inscrits auprès de l'Hospice général dans les premiers mois suivant leur arrivée en fin de droits varie entre 20 et 30 % selon les cohortes. Il s'agit de personnes disposant de très peu de ressources que la fin des indemnités de chômage place sous le seuil d'accès aux prestations de l'Hospice général.
- Une année après l'arrivée en fin de droits ce nombre varie entre 24 et 35 % selon les cohortes. Il ne s'agit cependant pas forcément des mêmes personnes qui s'étaient inscrites durant les premiers mois. Toutes ne restent en effet pas indéfiniment inscrites à l'Hospice général.
- L'observation des courbes de survie (cf. Figure 32) montre que le risque d'inscription à l'Hospice général (aide sociale ou RMCAS) reste constant au fil des mois suivant l'arrivée en fin de droits. De nouveaux chômeurs en fin de droits s'inscrivent graduellement à l'aide sociale et au RMCAS. Il s'agit vraisemblablement de personnes n'ayant pas trouvé d'emploi stable et ayant épuisé leurs ressources personnelles (épargne) durant les mois suivant l'arrivée en fin de droits.

Figure 32: Courbes de survie décrivant les risques d'inscription à l'Hospice général selon les cohortes



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 104

- La Figure 32 révèle de fortes différences entre les cohortes. De manière intéressante, les écarts se forment dans les premiers mois qui suivent l'arrivée en fin de droits. Les inscriptions à l'Hospice général deviennent plus fréquentes à partir de la deuxième cohorte puis baissent à nouveau dans la dernière. La première cohorte est celle où l'octroi de ces mesures est le plus limité. Les emplois temporaires, supprimés après 2008, limitaient en effet la nécessité d'inscription au RMCAS ou à l'aide sociale. Étant donné l'attribution plus restreinte des nouvelles mesures (PCEF, EdS), un nombre croissant de chômeurs en fin de droits s'est vu contraint de faire appel à l'Hospice général. La baisse observée dans la dernière cohorte correspond à l'entrée en vigueur de la LIASI qui supprime le RMCAS dont l'accès était plus facile (limites de fortune supérieures) pour les personnes répondant aux conditions de résidence.
- Une analyse séparée des inscriptions à l'aide sociale (sans le RMCAS) révèle un recours croissant d'une cohorte à l'autre (à l'exception de la 5^e cohorte). L'inscription à l'aide sociale concerne 10 à 25 % des individus dans les 3 mois suivant leur arrivée en fin de droits. Durant

les mois suivants, le risque d'inscription à l'aide sociale demeure et concerne 15 à 30 % des individus après 20 mois.

- Une analyse séparée des inscriptions au RMCAS (sans l'aide sociale) révèle une des spécificités de la 1^{ère} cohorte. Durant la troisième année suivant leur arrivée en fin de droits, 10 % des membres de cette cohorte s'inscrivaient au RMCAS. Il s'agit probablement de personnes ayant bénéficié d'emplois temporaires, s'étant réinscrites au chômage et étant arrivées en fin de droits une deuxième fois. L'analyse de l'accès au RMCAS dans le temps est rendue impossible à partir de la suppression de cette prestation. Il ne peut pas être observé pour les membres de la sixième cohorte et ne peut l'être que pendant quelques mois pour les membres de la cinquième.
- L'analyse des trajectoires suivant l'inscription des chômeurs en fin de droits auprès de l'Hospice général indique une forte stabilité. À titre d'exemple, 15 mois après l'accès à l'une de ces deux prestations, le pourcentage de chômeurs en fin de droits ne restant inscrits qu'à l'Hospice général se situe à 43 % dans la première cohorte, 54 % dans la deuxième, 53 % dans la troisième, 57 % dans la quatrième et dans la cinquième (les trajectoires de la dernière cohorte sont plus courtes que 15 mois et ne permettent donc pas d'estimer ce pourcentage). La tendance à la durabilité de l'inscription à l'aide sociale devient plus marquée dans les cohortes les plus récentes.
- La stabilité relevée dans le paragraphe précédent est renforcée par la méthode de comptabilisation des dossiers employée par l'Hospice qui ne ferme les dossiers qu'après six mois sans prestation financière. Les analyses surestiment donc cette stabilité. Les personnes bénéficiant de revenus du travail durant cette période sont toutefois distinguées des autres bénéficiaires de l'aide sociale puisqu'elles sont incluses dans la catégorie «Prestation sociale et travail».
- Une analyse séparée des trajectoires des personnes inscrites à l'aide sociale et de celles inscrites au RMCAS montre que ces dernières restent plus longtemps inscrites et sortent moins souvent vers l'emploi. Cette différence résulte vraisemblablement d'un effet de sélection. Les analyses de régression établissent en effet que les chômeurs en fin de droits qui s'inscrivent à l'aide sociale sont plus jeunes que ceux inscrits au RMCAS et ont donc un profil plus proche de l'emploi.
- Il apparaît en outre que les personnes ayant bénéficié d'un ETC et arrivant en fin de droits une deuxième fois après s'être réinscrites au chômage s'inscrivaient fréquemment au RMCAS. Ainsi, les chômeurs en fin de droits issus du secteur «Administration publique, défense, enseignement, santé humaine et action sociale», auquel étaient rattachées toutes les personnes s'étant réinscrites au chômage après avoir bénéficié d'un ETC, vont plus fréquemment au RMCAS. En raison de leur durée de chômage, ces personnes retrouvent plus difficilement un emploi que les bénéficiaires de l'aide sociale n'ayant pas connu cette situation.
- Un an après leur entrée à l'Hospice général, une proportion située entre 12 et 16 % des inscrits retrouvent un emploi «stable» (avec un revenu brut d'au moins 2500 CHF pour au moins quatre mois consécutifs). Cette proportion est la même que celles des personnes bénéficiant d'un revenu du travail tout en restant inscrites à l'Hospice général.

Les analyses¹⁰⁶ concernant l'accès des chômeurs en fin de droits aux **rentes de l'assurance-invalidité** font apparaître les points suivants:

¹⁰⁶ Le lecteur souhaitant connaître le détail des analyses se référera au rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 118-123).

- La proportion de personnes bénéficiant de ces rentes un an après leur arrivée en fin de droits varie, selon les cohortes, entre 1 % et 3 %. Elle est donc plutôt faible¹⁰⁷.
- L'accès à l'AI est devenu plus difficile pour les membres des trois dernières cohortes. L'effet des 5^e et 6^e révisions de l'AI (en 2008 et en 2012) se fait probablement sentir.
- Les analyses n'ont pas pu prendre en compte les demandes de rente, ni l'octroi d'autres mesures (réadaptation, réinsertion) ne s'accompagnant pas de rentes. De plus, les procédures de demandes de prestations de l'AI durent souvent plusieurs années. La proportion de chômeurs en fin de droits pris en charge à un titre ou à un autre par l'assurance-invalidité est donc sous-estimée.

L'état «**Aucun**» concerne l'absence d'autres situations connues dans les bases de données utilisées¹⁰⁸. Une personne figurant un mois donné dans l'état «Aucun» n'est donc pas au chômage, pas en emploi, pas en emploi temporaire, ne bénéficie pas d'ARE ou d'EdS, n'est pas inscrite à l'aide sociale ou au RMCAS, ne touche pas de rente AI et n'est pas décédée ou à l'AVS. Cet état comprend des personnes bénéficiant d'autres sources de revenus (épargne personnelle, aide privée, œuvres d'entraide, activités non déclarées à l'AVS, mesures de réadaptation de l'AI, rentes de l'assurance accidents, perte de gain privée, retraite anticipée, etc.), ainsi que les personnes ayant quitté la Suisse ou bénéficiant de l'aide sociale dans un autre canton. Pour une partie de ces personnes, l'état «Aucun» ne constitue pas l'indicateur d'un problème particulier, pour d'autres il est le synonyme d'une absence de revenu pouvant se révéler problématique et entraîner la personne dans un processus de dégradation sociale.

Il n'est pas possible de déterminer la proportion de ces différentes situations. Ce n'est donc pas le nombre de chômeurs en fin de droits se trouvant dans l'état «Aucun» qui est intéressant, mais bien l'évolution de la proportion des personnes qui s'y trouvent selon les cohortes. Un accroissement de la proportion de personnes se retrouvant dans cet état constituerait donc un indicateur d'une évolution négative, étant donné qu'il n'existe pas de raisons objectives à ce que le nombre de déménagements ou de personnes vivant de leurs rentes après s'être volontairement retirées du marché du travail augmente significativement entre les cohortes.

L'évolution de la proportion de chômeurs en fin de droits connaissant l'état «Aucun» est un indicateur de la part d'individus hors des maillons du système. Ces personnes sont invisibles pour l'OCE et l'Hospice général qui sont les institutions responsables de la prise en charge et de la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits. Les analyses réalisées font apparaître les points suivants:

- Le risque de connaître un épisode d'au moins trois mois dans l'état «Aucun» est relativement important tout au long des trajectoires des individus des différentes cohortes.
- Le pourcentage de personnes connaissant un épisode d'au moins trois mois consécutifs dans l'état «Aucun» augmente au fil des cohortes (cf. Tableau 41). Ainsi, 4 mois après leur arrivée en fin de droits, 19 % des membres de la première cohorte avaient connu cette situation contre 33 % dans la dernière (une augmentation de près de 80 %). Il faut noter que l'écart entre les cohortes se forme immédiatement après l'arrivée en fin de droits. Cet écart reste important 20 mois après l'arrivée en fin de droits.

¹⁰⁷ Le processus d'octroi des rentes AI étant particulièrement long (de un à trois ans), il se peut que certains chômeurs en fin de droits en aient bénéficié en dehors de la période d'observation.

¹⁰⁸ Le lecteur souhaitant connaître le détail des analyses se référera au rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 124-131).

Tableau 41: Proportion de chômeurs en fin de droits se trouvant dans l'état «Aucun» à certains moments après l'arrivée en fin de droits selon les cohortes

	Cohorte 1	Cohorte 2	Cohorte 3	Cohorte 4	Cohorte 5	Cohorte 6
4 mois après l'AFD	19	23	26	32	31	33
10 mois après l'AFD	22	28	31	37	35	37
20 mois après l'AFD	27	36	39	44	40	nd

Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 127

- L'augmentation de la proportion d'individus se trouvant dans l'état «Aucun» pourrait s'expliquer par la suppression des mesures destinées à un large public, comme les emplois temporaires et les programmes emploi formation, ainsi que par le développement de mesures s'adressant à des populations plus spécifiques, comme les emplois de solidarité (destinés à des chômeurs en fin de droits présentant un risque de perte du lien social). Après les révisions de la LMC, une part importante des chômeurs, aux profils vraisemblablement intermédiaires, ne peut bénéficier d'aucune mesure. En outre, il faut tenir compte de la suppression du RMCAS et du durcissement des critères d'accès à l'assurance-invalidité.
- Les modèles de régression confirment l'augmentation, en passant des cohortes les plus anciennes aux plus récentes, des risques d'accès à l'état «Aucun» pendant au moins trois mois consécutifs. Les variables les plus associées avec l'accès à l'état «Aucun» sont:
 - le sexe: par hypothèse, davantage de femmes retirent du marché du travail;
 - la nationalité: par hypothèse, les étrangers sont plus nombreux à quitter la Suisse;
 - l'âge: une proportion plus importante de personnes de plus de 55 ans et de moins de 30 ans;
 - le statut socioprofessionnel: les personnes bénéficiant d'un niveau de formation tertiaire et d'un gain assuré plus important risquent davantage de se trouver dans cet état, tout comme celles provenant des secteurs «Finance et assurance» et «Immobilier». Cette surreprésentation pourrait s'expliquer par des ressources financières (fortune) potentiellement plus importantes que celles des autres chômeurs en fin de droits. Ces ressources leur barrent l'accès à l'aide sociale et leur permettent probablement d'être plus sélectifs en matière d'emploi.
- Les personnes restées trois mois dans l'état «Aucun» tendent à y rester de manière prolongée. Ainsi, 15 mois après y être entrées, entre 55 % et 59 % d'entre elles se trouvent toujours dans cet état selon la cohorte.
- Les taux de personnes en emploi 15 mois après leur entrée dans l'état «Aucun» sont d'environ 10 % pour chaque cohorte.
- L'accès à l'Hospice général 15 mois après l'entrée dans l'état «Aucun» passe de 7 à 9 % entre la première et la cinquième cohorte. L'accroissement de la proportion de chômeurs en fin de droits connaissant l'état «Aucun» n'entraîne donc pas une hausse massive de l'accès à des prestations sous conditions de ressources après 15 mois. Ce résultat est probablement lié au statut socioprofessionnel d'une partie des chômeurs en fin de droits connaissant l'état «Aucun». Ces personnes disposent de ressources limitant leurs possibilités d'accès aux prestations de l'Hospice général.

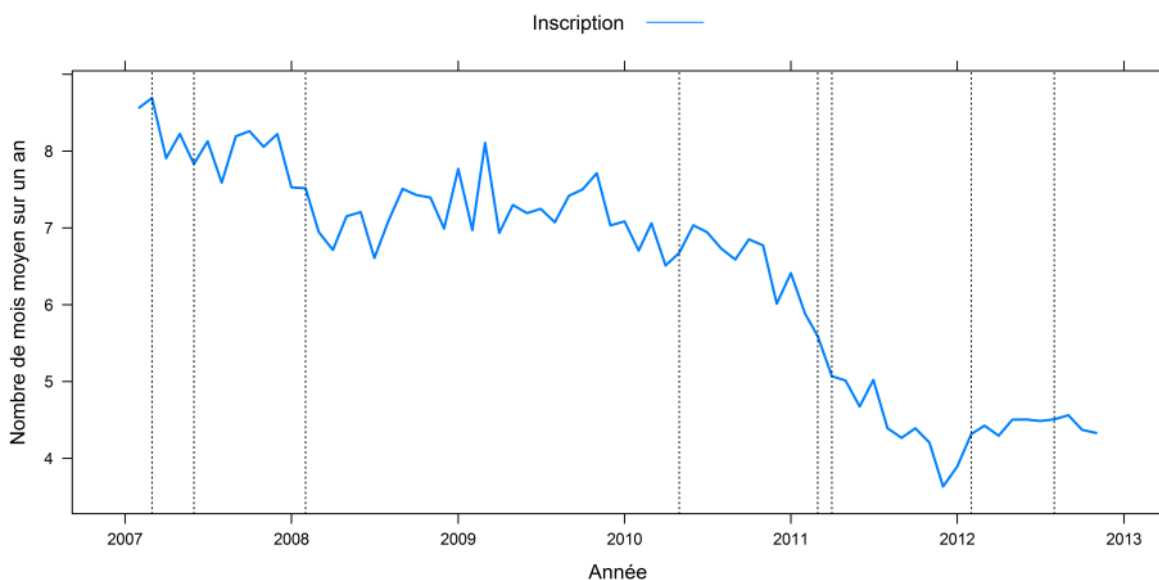
4.5 Indicateurs synthétiques

La base de données constituée pour les analyses ci-dessus offre également la possibilité de développer des indicateurs synthétiques qui permettent de saisir les principales tendances observées entre 2007 et 2013.

4.5.1 Inscription comme demandeur d'emploi

La Figure 33 indique le temps moyen durant lequel les individus sont **inscrits comme demandeurs d'emploi** auprès de l'OCE durant l'année qui suit leur arrivée en fin de droits. Ces personnes ne peuvent, dans leur grande majorité, bénéficier d'aucune indemnité de chômage. Elles sont inscrites soit parce qu'elles bénéficient de mesures cantonales autres que l'allocation de retour en emploi et l'emploi de solidarité, soit parce que leur dossier n'a pas été annulé après leur arrivée en fin de droits.

Figure 33: Évolution de la durée moyenne d'inscription comme demandeur d'emploi dans les 12 mois suivant l'arrivée en fin de droits



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 133

L'observation de la courbe ci-dessus montre que le temps moyen d'inscription comme demandeur d'emploi durant l'année suivant l'arrivée en fin de droits a fortement diminué au fur et à mesure des révisions législatives. Au premier abord, cette diminution pourrait indiquer une diminution objective du chômage et donc une amélioration de la situation des chômeurs en fin de droits. L'accroissement de la proportion d'individus connaissant l'état «Aucun» pendant au moins trois mois consécutifs laisse supposer une réalité différente. En outre, ce graphique n'indique pas si la diminution observée provient d'une durée d'inscription plus courte pour l'ensemble des individus ou d'une diminution du nombre d'individus inscrits. Pour interpréter correctement cette donnée, il est nécessaire de faire appel à des éléments présentés dans les chapitres précédents de ce rapport.

- Les bénéficiaires d'emplois temporaires et de programmes cantonaux emploi formation, ainsi que les bénéficiaires du RMCAS avaient l'obligation de demeurer inscrits comme demandeurs d'emploi. La suppression de ces mesures entraîne une diminution massive du temps moyen d'inscription.
- Dans la première partie de la période étudiée, les personnes qui arrivaient en fin de droits restaient inscrites auprès de l'OCE. Leurs dossiers étaient transférés au service des mesures cantonales puis au groupe DALE (cf. 2.1.3.1). La suppression du SMC, ainsi que l'activité

d'annulation de dossiers liée aux mesures DALE entre 2010 et 2012 (cf. 2.2.6.1) entraîne, elle aussi, une diminution du temps moyen d'inscription des chômeurs en fin de droits.

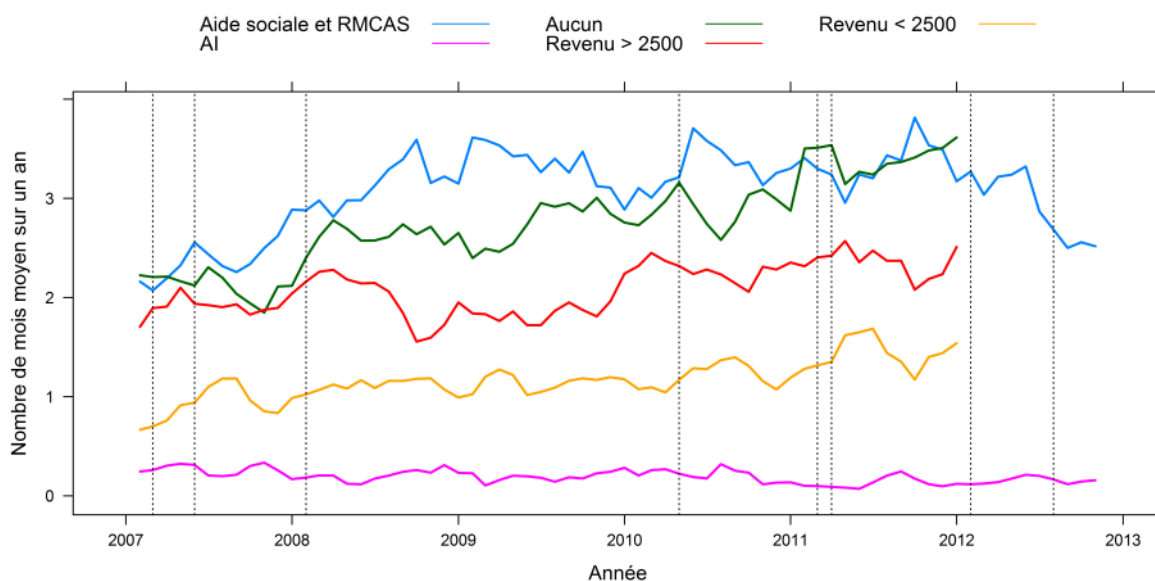
- L'entrée en vigueur de la LIASI s'accompagne de la fin de la double inscription OCE – Hospice général. L'annulation massive de dossiers qui en découle est à l'origine du creux observé au début de l'année 2012.
- Depuis 2012, les chômeurs en fin de droits qui n'ont pas accès à l'Hospice général peuvent, s'ils le demandent, continuer à voir un conseiller ORP tous les trois mois. Ils restent alors inscrits comme demandeurs d'emploi jusqu'à l'extinction du délai-cadre de deux ans qui est ouvert lors de leur inscription au chômage. Les dossiers sont en outre annulés au premier manquement (absence de recherche d'emploi ou absence à un rendez-vous sans justificatif valable). Ces mesures visent à limiter le nombre de dossiers à charge des conseillers ORP. Elles permettent également de réduire le taux cantonal de demandeurs d'emploi, ce qui est le garant d'un meilleur niveau de financement fédéral (cf. 3.1.2).
- Les chômeurs en fin de droits qui ont accès à l'Hospice général et qui sont suivis par le service de réinsertion professionnelle sont inscrits comme demandeurs d'emploi, mais ils n'apparaissent dans les statistiques que depuis mai 2012 et leur nombre est encore très restreint fin 2012, lorsque ce graphique s'interrompt.

L'inscription comme demandeur d'emploi concerne donc une part de plus en plus restreinte des personnes recherchant effectivement un emploi, tandis que la durée d'inscription a diminué sous l'effet des mesures prises par l'OCE pour limiter le nombre de dossiers.

4.5.2 Temps moyen passé dans certains états

La Figure 34 présente l'évolution du temps moyen passé pour cinq états au cours des douze premiers mois après l'arrivée en fin de droits. Un exemple permet de mieux saisir la construction de cette figure: la première barre verticale depuis la gauche (en pointillés) coupe les courbes à l'endroit où elles indiquent le temps moyen passé dans chacun des cinq états par tous les individus arrivés en fin de droits en mars 2007. Ainsi les personnes arrivées en fin de droits durant ce mois ont été en moyenne inscrites durant deux mois à l'aide sociale ou au RMCAS (courbe bleue) et ont bénéficié d'un revenu inférieur à 2500 CHF durant 0.8 mois (courbe orange).

Figure 34: Évolution du nombre moyen de mois sur un an passés dans cinq états



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 135

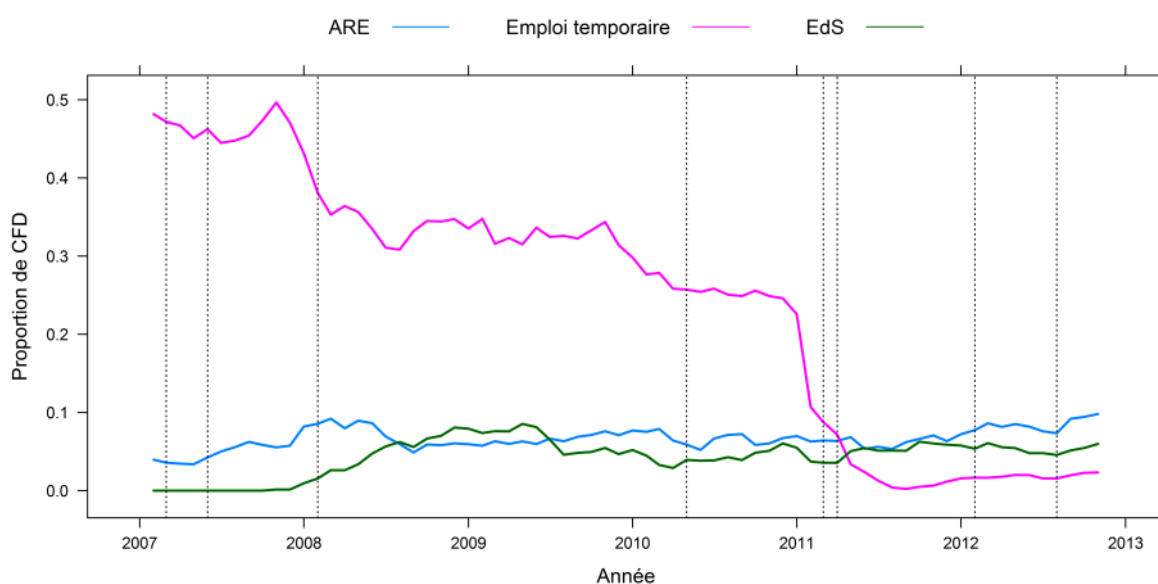
Plusieurs tendances apparaissent entre 2007 et 2013:

- Le temps moyen passé dans l'état «revenu de plus de 2500 CHF» a connu une très légère hausse sur l'ensemble de la période en passant de 1.9 à 2.4 mois environ. Cette hausse est attribuable à l'amélioration du profil des personnes arrivant en fin de droits. Les membres des cohortes les plus récentes sont en effet mieux formés, plus jeunes et ont également, en moyenne, des gains assurés plus élevés.
- Le temps moyen passé dans l'état «Revenu inférieur à 2500 CHF» a presque doublé sur la période en passant de 0.7 à 1.4 environ.
- L'état «Aucun» est beaucoup plus fréquent dans les cohortes récentes. La durée moyenne sur la première année a connu une augmentation de 50 % en passant de 2.1 à 3.2 mois. Cette évolution révèle une diminution de la prise en charge des chômeurs en fin de droits. Les conséquences de cette évolution à moyen terme sont difficiles à évaluer.
- Le temps moyen pendant lequel les personnes arrivées en fin de droits bénéficient de l'aide sociale ou du RMCAS augmente à partir de 2008. Cette augmentation est probablement imputable à la fois à la disparition des emplois temporaires et à une conjoncture économique difficile, sans qu'il soit possible de distinguer l'effet individuel de chacune de ces deux tendances.
- Le temps passé à l'assurance-invalidité ne présente pas de changements marqués au cours de la période d'observation.

4.5.3 Évolution de la proportion d'individus accédant aux mesures de réinsertion professionnelle prévues par la LMC

La Figure 35 présente l'évolution de la proportion de chômeurs en fin de droits ayant profité au moins une fois de l'une des mesures prévues par la loi cantonale en matière de chômage. Comme lors des analyses précédentes, les emplois temporaires cantonaux, les programmes cantonaux emploi formation et les stages de requalification cantonaux sont regroupés sous l'étiquette «emploi temporaire».

Figure 35: Évolution de la proportion d'individus ayant pris part à une mesure prévue par la LMC dans les 12 mois suivant l'arrivée en fin de droits



Source: Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014: 136

Cette figure permet de constater la diminution de la prise en charge des chômeurs en fin de droits sur la période. La proportion d'individus bénéficiant de mesures de type emploi temporaire chute après la réforme de la LMC de 2008. À partir de 2011, la baisse s'accroît jusqu'à une quasi disparition. Cette dernière évolution est liée à une sélection beaucoup plus stricte des personnes pouvant bénéficier de ces mesures. Alors que la prolongation des mesures entreprises durant la période de chômage indemnisé (passage du PEF financé par la Confédération au PCEF financé par le canton) constituait presque une formalité, elle devient soumise à un contrôle hiérarchique systématique à partir de 2011. La diminution peut également être liée à la fermeture du service des mesures cantonales de l'OCE qui attribuait les places d'ETC puis de PCEF.

La proportion de chômeurs en fin de droits bénéficiant d'allocations de retour en emploi et d'emplois de solidarité augmente légèrement durant la période étudiée. Cette faible croissance ne compense cependant pas la baisse importante des emplois temporaires.

4.6 Conclusions de l'étude de trajectoires

De façon très synthétique, les éléments fournis par le rapport de mandat (Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014) permettent de distinguer trois points caractérisant l'évaluation de la politique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits entre 2007 et 2013:

- La principale tendance observée est une baisse généralisée de la prise en charge des chômeurs en fin de droits. Cette baisse se traduit par une baisse massive du temps moyen d'inscription comme demandeur d'emploi après l'arrivée en fin de droits. La proportion de personnes prenant part à une des mesures prévues par la loi cantonale en matière de chômage est également en baisse. En outre, le temps moyen passé par les chômeurs en fin de droits dans l'état «Aucun» augmente de manière constante durant la période.
- Les états associés à une situation de précarité sont en hausse. D'une part, une proportion croissante de chômeurs en fin de droits doit s'inscrire à l'Hospice général (aide sociale et RMCAS). D'autre part, le temps moyen passé dans des emplois rémunérés en dessous du seuil de 2500 CHF augmente.
- Le temps moyen passé avec un revenu mensuel supérieur à 2500 CHF augmente également sur la période. Il s'agit d'une évolution positive, mais elle ne peut guère être mise en lien avec les réformes conduites dans les politiques de réinsertion professionnelle. Cette hausse est en effet largement attribuable aux changements des caractéristiques des chômeurs en fin de droits dans les cohortes plus récentes (individus plus jeunes, mieux formés et ayant bénéficié de revenus supérieurs avant leur inscription au chômage).

4.7 Constats

Constat 35: hausse du retour en emploi après l'arrivée en fin de droits

Le retour en emploi s'est globalement accru sur la période. Ce résultat pouvait être attendu étant donné que les personnes arrivant en fin de droits sont plus jeunes, mieux formées et bénéficiaient de revenus supérieurs avant leur arrivée au chômage, des facteurs qui facilitent le retour en emploi.

Constat 36: hausse des emplois peu rémunérés

Une grande part de l'accroissement du retour en emploi découle d'une hausse de la proportion de personnes dont les revenus mensuels bruts sont inférieurs à 2500 CHF, donc en dessous du seuil de pauvreté pour une personne seule. Dans le même temps, la durabilité des emplois reste constante.

Constat 37: limitation des retours au chômage mais accroissement des inscriptions à l'aide sociale

La suppression des ETC a permis de limiter les réinscriptions au chômage, mais elle a également accru la proportion des personnes recourant aux prestations sous conditions de ressources de l'Hospice général (RMCAS et aide sociale).

Constat 38: accroissement des personnes sans emploi ni prise en charge ni mesure

L'analyse des trajectoires indique une augmentation très importante de la proportion de chômeurs en fin de droits ne se trouvant, durant au moins trois mois, dans aucun des états pris en compte.

Constat 39: capacité de réinsertion

La capacité des chômeurs en fin de droits à retrouver un emploi diminue peu avec le temps. La réinsertion reste toujours possible.

Constat 40: difficulté à comparer les taux de réinsertion

Il n'est pas possible de comparer directement les résultats en matière d'insertion professionnelle des diverses mesures prévues par la LMC, car ces dernières s'adressent à des publics cibles présentant des chances de réinsertion très différentes.

Constat 41: efficacité accrue des allocations de retour en emploi

Les allocations de retour en emploi constituent une mesure efficace et la proportion de bénéficiaires demeurant en emploi 15 mois après le début de la mesure s'est accrue.

Constat 42: stabilisation des bénéficiaires d'emplois de solidarité

Les emplois de solidarité se caractérisent par une très grande stabilité. Les personnes occupant ces emplois les quittent peu. Il y a donc peu de retours en emploi sur le marché primaire, mais les chances d'en retrouver restent constantes au fil du temps.

5. CONCLUSION

Cette évaluation porte sur trois questions concernant la mise en œuvre des actions visant la réinsertion des chômeurs en fin de droits, leur efficacité, ainsi que l'utilité des instruments de conduite d'un dispositif complexe au sein duquel différents acteurs doivent coordonner leur action. Ces trois questions sont les suivantes:

Q1: Dans quelle mesure les méthodes de réinsertion sont-elles adaptées aux besoins des chômeurs en fin de droits?

Q2: Quels sont les effets du dispositif cantonal de réinsertion professionnelle sur les trajectoires des chômeurs en fin de droits?

Q3: Les instruments de conduite du dispositif permettent-ils d'améliorer le fonctionnement de ce dernier?

Le champ de l'évaluation englobe les activités et les mesures concernant les chômeurs en fin de droits réalisées dans un cadre cantonal sous la responsabilité de l'Office cantonal de l'emploi ou de l'Hospice général durant la période s'étendant entre 2008 et 2014. Cet intervalle temporel permet de comparer la mise en œuvre et l'efficacité des mesures actuelles aux mesures passées pour lesquelles des points de comparaison existent. Il a en effet paru nécessaire à la Cour de prendre en compte l'ensemble des réformes ayant affecté la prise en charge des personnes arrivant en fin de droits dans le canton. Il s'agit, d'une part, des réformes des lois cantonales en matière de chômage et d'aide sociale et, d'autre part, des réformes organisationnelles de l'Office cantonal de l'emploi et de l'Hospice général. L'importance de la question de la prise en charge des chômeurs en fin de droits est renforcée par l'accroissement du nombre moyen de personnes arrivant en fin de droits chaque mois qui est passé de 220 en 2008 à 320 en 2013 et 333 en 2014.

La suite du texte reprend les questions et sous-questions d'évaluation formulées dans l'introduction de ce rapport.

5.1 Méthodes de réinsertion

Les mesures actuellement prévues par la LMC sont-elles attribuées aux personnes pour lesquelles elles sont conçues?

La LMC prévoit actuellement trois mesures:

- Les **allocations de retour en emploi** (ARE) sont en principe destinées à n'importe quel chômeur en fin de droits. La nature de la mesure, un subside à l'embauche, fait qu'elles profitent à des personnes relativement proches de l'emploi. Il faut en effet que le demandeur d'emploi trouve lui-même un employeur qui accepte de l'engager moyennant la couverture de 50 % du salaire qu'offre l'ARE. Il existe très peu de cas dans lesquels c'est un tiers qui contacte l'entreprise. Il existe un risque d'effet d'aubaine contre lequel il n'est pas possible de lutter.
- Les **emplois de solidarité** (EdS) sont en principe destinés à des chômeurs en fin de droits présentant un risque de perte du lien social. Depuis que le nombre de postes ouverts s'est stabilisé autour de 700 pour des raisons budgétaires, les partenaires peuvent recevoir davantage de candidatures pour un même poste. Étant donné qu'ils ont une exigence

d'autofinancement, ils tendent à se montrer plus sélectifs que durant les premières années où le nombre de candidats disponibles pour le même poste était moindre. Les personnes présentant les risques les plus élevés de rupture du lien social risquent donc davantage d'être écartées de cette sélection.

- Les **stages de requalification cantonaux** (STAREC) ne s'adressent pas à une catégorie précise de chômeurs en fin de droits. Leur attribution est toutefois limitée par l'art. 39 al. 1 LMC qui stipule que le STAREC constitue nécessairement la prolongation d'un stage de requalification initié durant le délai-cadre d'indemnisation fédérale. Elle est également limitée par l'art. 39 al. 2 qui ajoute que le stage n'est accordé qu'après une nouvelle évaluation approfondie des compétences et des difficultés d'insertion et de réinsertion du chômeur attestant que le stage augmente de façon significative ses possibilités de retour à l'emploi. Par conséquent, les STAREC ne sont presque pas attribués, ce qui ne permet pas de répondre à la question.

Depuis 2012, l'ARE et les EdS sont ouverts aux bénéficiaires de l'aide sociale qui ne sont pour la plupart pas des chômeurs en fin de droits. Cette ouverture exerce un impact sur l'accès des chômeurs en fin de droits à ces mesures étant donné que les budgets qui leur sont dévolus n'ont pas augmenté entre 2012 et 2015 (baisse de 4.6 millions CHF pour les ARE et de 0.5 million pour les EdS). De plus, l'accroissement du recours à ces mesures constitue un des objectifs stratégiques de l'Hospice général.

Pour disposer d'éléments comparatifs permettant de répondre à la question, il est pertinent de prendre en compte l'attribution de mesures qui existaient durant la période évaluée même si elles n'existent actuellement plus.

- Les **emplois temporaires cantonaux** (ETC) ont été attribués à toutes les personnes qui en faisaient la demande, même si la révision de la LMC en avait fait dès 1998 une mesure subsidiaire à l'ARE. Les ETC bénéficiaient principalement aux services qui accueillaient ces personnes et avaient besoin de leur travail pour fonctionner.
- Les **mesures pilotes** du projet DALE ont été attribuées sans évaluation préalable des compétences et difficultés des participants, ce qui a entraîné un taux de défection très important, ainsi que des résultats pour le moins mitigés.

Sur la base des éléments présentés ci-dessus, la Cour ne peut qu'apporter une réponse nuancée à la question concernant l'attribution des mesures. Elle constate que le système est passé d'une absence presque totale de sélection à une sélectivité importante qui conduit à privilégier les chômeurs en fin de droits les plus proches de l'emploi (pour les ARE) ainsi qu'à ne pas prendre en compte ceux dont les risques de marginalisation sont les plus importants (pour les EdS).

L'offre de mesures permet-elle de couvrir les besoins du public cible?

Durant la période étudiée, le nombre d'arrivées en fin de droits s'est accru, ce qui n'a pas été compensé par un accroissement de l'aide (matérielle ou sous forme de mesures de formation ou d'activation) à cette population. Au contraire, le suivi et la prise en charge des personnes arrivant en fin de droits ont nettement diminué depuis 2008. Ainsi l'accès aux mesures actuellement prévues par la LMC est passé de 50 % à 15 % des personnes arrivant en fin de droits entre 2008 et 2011. Cette diminution des interventions est également sensible en matière budgétaire (67 millions CHF dépensés en 2008, contre 48 millions en 2013, y compris les coûts liés au stage d'évaluation LIASI et aux mesures de réinsertion accordées par le service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général).

L'accès aux emplois de solidarité est limité par le plafonnement du nombre de postes et l'ouverture de ces derniers aux bénéficiaires de l'aide sociale. Le nombre d'ARE accordées chaque année n'est pas formellement limité, mais il n'existe pas de volonté manifeste d'en accroître le nombre (pas de campagnes de promotion et des réticences chez certains conseillers ORP qui doutent de la fiabilité des entreprises recourant à cet instrument). Comme évoqué au point précédent, le STAREC n'est quasiment jamais attribué. L'éventail de mesures accessibles par le biais d'un STAREC est pourtant très vaste.

Le dispositif de réinsertion professionnelle prévu par la LIASI s'adresse à une part encore plus faible des personnes arrivant en fin de droits, étant donné les multiples filtres qu'il contient: entrée dans les barèmes de fortune et de revenu (pour l'ensemble du groupe familial) de l'aide sociale, passage de la check-list donnant accès au stage d'évaluation à l'emploi et orientation à l'issue du stage. Seuls 6 % des chômeurs en fin de droits ont accédé au service de réinsertion professionnelle (SRP) en 2014. Pour ces personnes, l'offre existante est adéquate. L'accès au catalogue des mesures de l'assurance-chômage (cours, stages, etc.) ainsi que la possibilité d'accorder des mesures hors catalogue permettent une adaptation à la diversité des besoins. Pour les chômeurs en fin de droits ayant accès à l'aide sociale, mais orientés vers un suivi social dans un centre d'action sociale (CAS), la porte du SRP n'est pas définitivement fermée. De plus, un petit nombre de mesures d'insertion professionnelle sont accessibles depuis les CAS.

De leur côté, les personnes qui n'accèdent pas à l'aide sociale ni ne retrouvent d'emploi¹⁰⁹ peuvent rester suivies par l'ORP, mais ce suivi est très espacé et les dossiers annulés au premier manquement afin de ne pas surcharger les conseillers ORP qui doivent, en priorité, suivre les chômeurs indemnisés. En outre, une grande partie des personnes arrivées en fin de droits ne souhaitent pas rester inscrites à l'Office cantonal de l'emploi à partir du moment où elles ne touchent plus d'indemnités de chômage. Cette inscription constitue pourtant le seul moyen d'accéder à certaines mesures financées par l'assurance-chômage qui peuvent être attribuées jusqu'à la fin du délai-cadre. Ces mesures sont très peu employées (notamment les mesures dites «spéciales», ainsi que les mesures de formation pour les personnes âgées d'au moins 50 ans).

Ces éléments permettent de répondre clairement à la question d'évaluation. L'offre à disposition est quantitativement insuffisante, à la fois par manque de places et en raison d'une politique d'attribution restrictive. L'accroissement du nombre de personnes ne se trouvant ni en emploi, ni à l'aide sociale, ni à l'assurance-invalidité après leur arrivée en fin de droits constitue l'indicateur d'un besoin non traité.

Le dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI est-il adapté aux chômeurs en fin de droits?

Les observations liées à cette sous-question ne concernent que les 16 % de chômeurs en fin de droits admis à l'Hospice général dans l'année suivant leur arrivée en fin de droits. Elles ne concernent pas directement les autres bénéficiaires de l'Hospice général ni les autres chômeurs en fin de droits.

Le stage d'évaluation à l'emploi s'avère trop standardisé pour être adapté aux besoins spécifiques. Les possibilités de dispense de stage sont très récentes et encore peu employées. Elles permettent pourtant de limiter les risques de stigmatisation, un sentiment exacerbé chez de nombreuses

¹⁰⁹ Les chômeurs en fin de droits retrouvant un emploi comprennent ceux dont le salaire est partiellement pris en charge par une ARE et ceux occupant un emploi de solidarité. Etant donné qu'ils sont en emploi, ils ne peuvent plus être inscrits comme demandeurs d'emploi.

personnes accédant à l'aide sociale qui peuvent en outre se sentir infantilisées par certaines des activités prévues dans ces stages. De plus, même si l'offre de stages a été diversifiée, l'orientation des personnes n'est pas toujours en lien avec leur parcours. L'évaluation de la motivation, de la disponibilité et de la capacité de travail de ces personnes risque donc d'être peu fiable. Elle s'avère d'autant plus délicate que la perspective d'un suivi par le SRP ne constitue, a priori, pas forcément une motivation pour des personnes arrivées en fin de droits à l'issue d'un suivi par l'ORP. De plus, l'obligation de participation de personnes peu motivées a des effets négatifs sur le reste des participants à travers des phénomènes de dynamique de groupe.

La remise à plat du projet professionnel des personnes venant d'arriver en fin de droits (étude approfondie du caractère réaliste et réalisable des cibles professionnelles et élaboration d'une stratégie permettant de les atteindre) ne constitue pas une tâche facile. Tant les conseillers du SRP que les prestataires de mesures de reclassement spécifiquement destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale estiment que les chômeurs en fin de droits qu'ils sont chargés d'accompagner vers l'emploi leur demandent, en moyenne, davantage d'effort que les autres bénéficiaires de l'aide sociale suivis par le SRP. Dès lors que le SRP prévoit la possibilité d'un suivi plus intensif, il est mieux adapté que l'ORP pour les cas les plus complexes.

Sur la base des éléments présentés ci-dessus, la Cour conclut que la mise en œuvre actuelle du stage d'évaluation à l'emploi n'est pas suffisamment adaptée aux besoins et aux difficultés spécifiques des chômeurs en fin de droits qui viennent d'accéder à l'aide sociale. Elle constate en revanche que le SRP est à même d'apporter une aide adaptée combinant le cas échéant des aspects professionnels et sociaux.

L'encadrement des mesures favorise-t-il efficacement la réinsertion des personnes qui y participent?

La réponse à cette sous-question nécessite une réponse modulée en fonction du cadre légal. Elle traite successivement les mesures prévues par la LMC, puis celles que prévoit la LIASI.

En ce qui concerne les mesures prévues par la LMC:

- La réinsertion professionnelle des personnes en EdS est devenue un objectif concret durant les dernières années, notamment grâce à un recours accru aux ARE. Elle reste cependant freinée par la petite taille de la majorité des partenaires employant des personnes en EdS, par la faible quantité et la qualité variable de l'encadrement que ces partenaires peuvent offrir en matière d'aide à la réinsertion, par les possibilités réelles des bénéficiaires qui ne présentent pas tous des profils recherchés sur le marché de l'emploi et par le manque de financement qui limite les possibilités de formation professionnelle des employés en EdS.
- Les personnes bénéficiant d'une ARE ne bénéficient logiquement pas d'encadrement spécifique de la part de l'OCE qui doit en revanche contrôler les entreprises bénéficiant d'ARE afin d'éviter les ruptures injustifiées de contrats. Ce contrôle s'est récemment accru. Des demandes de remboursement des subsides ont été adressées aux entreprises qui avaient licencié abusivement, et l'accès à cette mesure est désormais interdit aux entreprises pour lesquelles le service employeurs de l'OCE a relevé des pratiques douteuses. La validation des demandes d'allocations par la Commission tripartite pour l'économie n'apporte pas une réelle plus-value à ce travail de contrôle étant donné qu'il s'agit d'une activité périphérique pour un organe dont la mission première est de préavisier les demandes d'autorisation de travail

relevant de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail¹¹⁰. Il n'existe pas non plus de suivi formalisé des personnes en ARE ni des entreprises les employant.

- Le nombre de STAREC est trop faible pour tirer des conclusions valides sur la qualité de l'encadrement. De plus les bénéficiaires de STAREC sont désinscrits de l'ORP, car considérés comme des salariés.
- Pour les mesures prévues par la LIASI qui ne concernent pas uniquement des chômeurs en fin de droits:
 - Le **stage** d'évaluation à l'emploi ne vise pas directement la réinsertion, mais il constitue le préalable à des mesures visant la réinsertion. L'encadrement de ce stage ne parvient pas forcément à évaluer le caractère réalisable des cibles professionnelles des bénéficiaires en raison du temps à disposition (4 entretiens pour remplir l'ensemble du rapport d'évaluation) et de l'impossibilité de connaître tous les secteurs économiques.
 - Les collaborateurs du **SRP** sont compétents pour agir simultanément sur l'insertion sociale et professionnelle. Leur accès au marché de l'emploi est en revanche limité. Ils n'ont pas d'accès direct à une partie des places vacantes dont disposent les conseillers en recrutement du service employeurs de l'OCE et n'ont pas de réseau auprès des employeurs du canton.
 - Le développement de **mesures de reclassement** spécifiques permet une prise en charge plus adaptée des bénéficiaires de l'aide sociale qui se traduit par de meilleurs résultats en matière de retour en emploi.

En conclusion, l'encadrement des mesures prévues par la LMC est très limité, voire inexistant du côté de l'OCE étant donné que les personnes en EdS et en ARE ne sont plus des demandeurs d'emploi. Elles ne peuvent donc pas être suivies par l'ORP. Les mesures réalisées dans le cadre LIASI s'adressent aux chômeurs en fin de droits les plus précarisés. Elles comportent en général un encadrement qui permet de faciliter la réinsertion professionnelle. En revanche, la connaissance du tissu économique et la connexion avec le marché de l'emploi des conseillers du SRP sont encore trop limitées.

5.2 Efficacité

Les réformes de la politique cantonale ont-elles eu un impact sur le retour en emploi des personnes arrivées en fin de droits et quelle est la qualité de ces emplois (durabilité et niveau de rémunération)?

L'analyse des trajectoires des personnes arrivées en fin de droits entre 2007 et 2012 permet de constater que le retour en emploi s'est globalement accru sur la période. Alors que 30 % des chômeurs arrivés en fin de droits entre février 2007 et janvier 2008 étaient en emploi un an plus tard, cette proportion passait à 40 % pour les personnes arrivées en fin de droits entre mars 2011 et janvier 2012. Ce constat positif doit cependant être apprécié au regard d'autres éléments. En effet, une grande part de cet accroissement découle d'une hausse de la proportion de personnes dont les revenus mensuels bruts sont inférieurs à 2500 CHF, donc en dessous du seuil de pauvreté pour une personne seule. En outre, les analyses indiquent que le profil moyen des personnes arrivant en fin de droits s'est amélioré durant cette période. Les personnes concernées sont plus jeunes, mieux formées

¹¹⁰ Cf. le règlement d'application de l'ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses États membres, ainsi qu'entre les États membres de l'Association européenne de libre-échange (RaOILC).

et bénéficiaient de revenus supérieurs avant leur arrivée au chômage, des facteurs qui facilitent le retour en emploi.

Cette amélioration du profil des chômeurs en fin de droits doit être mise en lien avec, d'une part, la suppression des ETC et d'autre part la 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI):

- La suppression des ETC a en effet permis de limiter les réinscriptions au chômage, qui concernaient un quart des personnes arrivées en fin de droits entre février 2007 et janvier 2008. Parmi ces personnes, celles qui arrivaient à nouveau en fin de droits présentaient des profils peu propices à la réinsertion professionnelle.
- La 4^e révision de la LACI a réduit la durée maximale d'indemnisation d'une part importante des chômeurs, notamment pour les plus jeunes (moins de 25 ans et personnes sortant de formation). Ces chômeurs disposent de moins de temps pour (re)trouver un emploi et ont donc une probabilité supérieure d'arriver en fin de droits que ceux bénéficiant de droits plus étendus.

L'analyse des trajectoires permet également de constater que la durabilité des emplois est restée constante durant la période étudiée. Ainsi la proportion d'individus restant en emploi au moins 20 mois oscille entre 40 et 50 % sans qu'une évolution marquée puisse être observée. Elle indique également que les chances de réinsertion diminuent peu avec le temps. Une aide à la recherche d'emploi reste donc utile sur la durée.

En ce qui concerne les deux principales mesures prévues par la LMC, les analyses permettent de constater l'efficacité des allocations de retour en emploi avec une tendance à l'augmentation de la proportion de bénéficiaires demeurant en emploi 15 mois après le début de la mesure. Elles indiquent également la très grande stabilité des emplois de solidarité. Les personnes occupant ces emplois les quittent peu. Il y a donc peu de retours en emploi sur le marché primaire, mais les chances d'en retrouver restent constantes au fil du temps.

Les réformes de la politique cantonale ont bien eu un impact. Durant la période étudiée, la part des personnes retrouvant un emploi après leur arrivée en fin de droits s'est accrue. Cette amélioration est liée à celle du profil moyen des personnes arrivant en fin de droits. En outre, la diminution de la prise en charge (diminution progressive du nombre annuel de mesures cantonales) a contribué à un accroissement de la proportion des emplois faiblement rémunérés.

Les réformes de la politique cantonale ont-elles modifié la fréquence du recours aux prestations d'autres dispositifs (aide sociale, assurance-invalidité)?

La suppression des ETC a entraîné un accroissement des inscriptions au RMCAS et à l'aide sociale. Il s'agit de chômeurs suffisamment pauvres pour accéder aux prestations de l'Hospice général. Pour mémoire, les conditions de résidence (art. 2 LRMCAS) permettant l'accès au RMCAS étaient plus strictes que celles de l'aide sociale, alors que les limites supérieures de fortune étaient plus favorables. De plus, les prestations financières du RMCAS étaient plus élevées. Par conséquent, une partie des chômeurs en fin de droits accédaient d'abord à l'aide sociale et s'annonçaient au RMCAS une fois les conditions de résidence remplies.

La suppression du RMCAS à partir de février 2012 a contribué à limiter la part de personnes inscrites auprès de l'Hospice général dans l'année suivant leur arrivée en fin de droits (en raison des limites de fortune). Seule une observation plus longue des trajectoires de ces personnes permettrait de vérifier si le recours à l'Hospice général est simplement différé.

Le recours à l'assurance-invalidité (AI) ne concerne qu'une part très faible des chômeurs en fin de droits. Entre 1 et 3 % des individus deviennent rentiers de l'AI dans l'année qui suit leur arrivée en fin de droits.

L'analyse des trajectoires indique une augmentation de la proportion de chômeurs en fin de droits ne se trouvant, durant au moins trois mois, dans aucun des états pris en compte. Cette situation ne concernait que 19 % des personnes arrivées en fin de droits entre février 2007 et janvier 2008, alors qu'elle a été connue par 33 % des personnes arrivées en fin de droits entre février et décembre 2012.

Au vu de ces éléments, il apparaît que les réformes de la politique cantonale ont permis de limiter les réinscriptions au chômage mais ont accru le recours aux prestations sous conditions de ressources de l'Hospice général (RMCAS et aide sociale). Elles ont également contribué à accroître le nombre de personnes sans revenu et sans mesure.

La participation aux mesures de réinsertion prévues par la LMC permet-elle de répondre aux objectifs de la loi (placement rapide et durable, renforcement des compétences, prévention de la marginalisation)?

Avant de répondre à cette question, il convient de rappeler que la participation aux trois mesures existant actuellement ne concerne que 15 % des chômeurs en fin de droits. Il faut encore ajouter que les travaux menés par la Cour n'ont pas permis d'évaluer le renforcement des compétences. Il s'agit en effet d'une question très complexe qui nécessiterait un relevé détaillé auprès des participants avant et après la mesure suivie. De plus, les trois objectifs susmentionnés concernent également le suivi des chômeurs avant leur arrivée en fin de droits. Dans ces conditions, la réponse à cette question ne peut être que partielle.

Les analyses effectuées permettent de constater que les ARE favorisent le placement rapide et durable d'un public plus proche du marché de l'emploi, tandis que les EdS favorisent avant tout la prévention de la marginalisation d'un public cible plus éloigné du marché de l'emploi. Il paraît plausible que l'introduction de la LIASI ait ouvert de nouvelles possibilités pour les 6 % de chômeurs en fin de droits qui sont orientés vers le SRP dans l'année suivant leur arrivée en fin de droits.

Les objectifs de la loi concernent en théorie toutes les personnes recherchant un emploi. Dans les faits, les mesures prévues par la LMC et la LIASI ne concernent qu'un peu plus d'un chômeur en fin de droits sur cinq (15 % pour les mesures prévues par LMC et 6 % pour les prestations d'insertion professionnelle prévues par la LIASI). Ces mesures sont destinées à des publics cibles distincts et répondent à des objectifs spécifiques. Les objectifs de la loi ne peuvent pas être atteints simultanément par une seule mesure. L'évaluation de l'efficacité de ces différentes mesures dépend donc de leur public cible.

5.3 Financement, indicateurs et coordination

Cette thématique fait l'objet d'un traitement séparé qui est justifié par la complexité du dispositif évalué. Il faut en effet prendre en compte la diversité des sources de financement (financement fédéral de la majorité du personnel de l'OCE, financement cantonal de la majorité des mesures), celle des politiques publiques au sens budgétaire (programme B01 et prestation C03.02) et celle des autorités d'application (Office cantonal de l'emploi et Hospice général). La situation est d'autant plus

complexe qu'il existe deux dispositifs parallèles visant la réinsertion de deux publics cibles distincts: ceux qui ont accès à l'aide sociale et ceux qui n'y ont pas accès.

Comment sont financés les acteurs responsables de la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits? Comment la répartition de ces moyens influence-t-elle la prise en charge des chômeurs en fin de droits?

Le financement des frais administratifs de l'OCE (dont 85 % correspondent à des salaires) provient à 80 % d'une enveloppe budgétaire fédérale. Cette enveloppe finance notamment les conseillers ORP. Le mode de calcul de cette enveloppe incite l'OCE à ne pas prolonger le suivi des chômeurs arrivés en fin de droits. Son montant dépend en effet à la fois du nombre de demandeurs d'emploi et de la population active cantonale. En vertu de ce mécanisme incitatif prévu par une ordonnance fédérale, le financement par demandeur d'emploi est plus avantageux lorsque le taux de demandeurs d'emploi est plus bas.

L'introduction de la LIASI en 2012 a été accompagnée de l'annulation de près de 5000 dossiers de demandeurs d'emploi (en majorité des personnes arrivées en fin de droits) qui n'étaient pas catégorisés comme chômeurs et dont seule une partie était inscrite auprès de l'Hospice général. Depuis la même période, les personnes arrivant en fin de droits peuvent rester inscrites auprès de l'OCE et bénéficier d'un suivi allégé qui peut durer jusqu'à deux ans après leur entrée au chômage. Les conditions-cadres de financement et la volonté de faire diminuer la charge de travail (nombre de dossiers) des conseillers ORP constituent toutefois pour l'OCE des incitations fortes à l'annulation de ces dossiers.

Le nombre d'EdS a été plafonné nettement en dessous de l'objectif de législature 2010-2013. Alors que cet objectif était de 1000, le nombre de postes ouverts simultanément dépasse à peine 700. De manière générale, le budget dévolu à la réinsertion des chômeurs en fin de droits a nettement diminué entre 2008 et 2012, notamment parce que les montants budgétés n'étaient pas dépensés.

Les mesures de réinsertion prévues par la LMC et les mesures attribuées par le SRP sont financées par une ligne budgétaire dont le montant a régulièrement diminué entre 2011 et 2014. Ce budget est presque exclusivement consacré aux stages d'évaluation à l'emploi et aux mesures attribuées aux bénéficiaires du SRP, soit à une faible partie des bénéficiaires de l'aide sociale (un peu plus de 1000 personnes suivies en continu). Les autres prestations de réinsertion professionnelle de l'Hospice général ne bénéficient pas de ce financement, alors qu'elles s'adressent à un public cible beaucoup plus large, étant donné que près de la moitié des bénéficiaires adultes de l'aide sociale ont des objectifs de réinsertion professionnelle.

Les règles actuelles incitent l'OCE à ne pas promouvoir le suivi des personnes arrivées en fin de droits, même si aucune autre instance ne leur vient en aide. De plus, la répartition du financement réserve la majorité du budget à une faible partie des personnes qui pourraient bénéficier de mesures de réinsertion selon la LIASI.

Quels sont les indicateurs employés pour piloter le dispositif? Permettent-ils d'évaluer adéquatement l'efficacité de ce dernier?

Le programme B01 «réinsertion de demandeurs d'emploi» de la politique publique B «emploi, marché du travail» était suivi jusqu'à la fin de l'année 2014 par des indicateurs peu satisfaisants. Quatre objectifs sur cinq étaient mesurés par des indices d'efficacité par rapport à la moyenne suisse. La construction de ces indicateurs ne permettait pas de mesurer réellement la variation de l'efficacité d'une année à l'autre. Les indices employés permettaient uniquement de mesurer la différence

d'efficacité entre le canton de Genève et la moyenne de tous les cantons suisses. De plus, ces quatre indicateurs ne prenaient en compte que les chômeurs indemnisés. Le cinquième objectif concernait le nombre d'emplois de solidarité. Sa définition a été modifiée en cours d'exercice pour prendre en compte le nombre total de contrats plutôt que le nombre de postes ouverts, ce qui a permis d'afficher de meilleures valeurs.

Le budget 2015 a été l'occasion d'une modification des objectifs et des indicateurs du programme B01 qui paraît plus pertinente, même s'il n'existe pas d'indicateur mesurant la qualité de la réinsertion. La Cour relève en outre que certaines des cibles sont très optimistes au vu des valeurs passées (notamment le taux de sortie avant 12 mois et le taux de sortie avant l'arrivée en fin de droits). Elle note également que le nouvel accord de prestations entre les cantons et la Confédération introduit, à titre de test, de nouveaux indicateurs concernant la réinsertion des demandeurs d'emploi non indemnisés qui viennent combler une lacune relevée depuis de nombreuses années par les cantons latins.

L'indicateur de durée moyenne du chômage est très utilisé par l'OCE. Il présente l'intérêt de prendre en compte tous les chômeurs indépendamment de leur indemnisation¹¹¹. Le rapport d'évaluation de la LMC communiqué au Grand Conseil par le Conseil d'État s'appuyait sur le rapprochement des valeurs cantonales de cet indicateur avec la moyenne suisse pour conclure que la révision de la LMC entrée en vigueur en 2008 avait permis d'accroître l'efficacité de l'OCE. La Cour relève que les indicateurs de résultats employés par la Confédération ne permettent pas de constater pareil rapprochement entre Genève et le reste de la Suisse. L'indicateur de durée moyenne du chômage doit donc être influencé par des facteurs sans lien avec la rapidité et la durabilité de la réinsertion.

L'introduction de la LIASI s'est accompagnée de la mise en place d'un suivi statistique complexe: le monitoring LIASI. Cet instrument ne permet toutefois pas de suivre les trajectoires des chômeurs en fin de droits qui accèdent à l'aide sociale. Il ne permet donc pas d'évaluer séparément l'efficacité du dispositif pour cette catégorie de bénéficiaires de l'aide sociale. Il n'existe pas non plus de suivi statistique des passages entre le chômage et l'aide sociale, alors qu'éviter le recours à l'aide sociale à l'issue de la période de chômage indemnisé a longtemps constitué un objectif majeur pour le canton.

D'importants progrès ont été réalisés en ce qui concerne les indicateurs. Il reste toutefois à développer des indicateurs prenant en compte le suivi des chômeurs en fin de droits, leur passage éventuel à l'aide sociale et la qualité des réinsertions.

Les modalités de collaboration et de coordination entre les différents acteurs du dispositif permettent-elles d'améliorer le fonctionnement du dispositif?

Le vote de la LIASI a créé un dispositif inédit que l'administration a dû mettre en œuvre dans des délais très brefs. Dès le départ, un comité stratégique a été créé pour permettre au département, à l'OCE et à l'Hospice général de coordonner leurs interventions et de concrétiser les éléments figurant dans la loi et son règlement. Ce comité stratégique peut, depuis l'entrée en vigueur de la LIASI, s'appuyer sur le travail fourni par le comité de suivi qui réunit des responsables à un niveau plus opérationnel. Le comité de suivi permet de faire remonter les problèmes rencontrés durant la mise en œuvre et d'élaborer des solutions pragmatiques à ces derniers. Ces solutions sont ensuite validées par le comité stratégique. Ce dispositif a permis le développement d'une gouvernance participative et d'une vision plus homogène de la réinsertion professionnelle.

¹¹¹ Cette prise en compte est cependant récente (2012) pour le canton de Genève qui catégorisait auparavant les personnes sans droits à l'assurance-chômage comme des demandeurs d'emploi non chômeurs.

La collaboration entre l'OCE et l'Hospice général fonctionne bien en ce qui concerne les mesures du catalogue de l'OCE qui sont attribuées aux bénéficiaires de l'aide sociale suivis par le SRP. Cette collaboration est facilitée par l'utilisation de l'interface PLASTA à laquelle les conseillers du SRP sont formés par l'OCE qui leur présente aussi les principales mesures. Le recours à PLASTA entraîne cependant des contraintes pour le SRP (double saisie de certaines informations).

La collaboration entre l'OCE et l'Hospice général doit se développer pour ce qui concerne le placement. Les conseillers du SRP n'ont en effet pas accès à une partie des postes vacants annoncés par les entreprises au service employeurs de l'OCE. Il est nécessaire qu'ils profitent du réseau d'employeurs de l'OCE pour parvenir à placer les demandeurs d'emploi qu'ils suivent sans devoir nécessairement passer par des mesures de reclassement.

Durant les premières années, le pilotage du dispositif s'est focalisé sur les besoins administratifs. Les objectifs ont avant tout concerné une gestion rationnelle du dispositif: éviter la double inscription OCE/Hospice général, gérer les flux de personnes arrivant en fin de droits, occuper les places commandées aux prestataires. Les besoins réels des individus n'ont que peu été pris en compte. Ils pourraient l'être maintenant que l'organisation du dispositif a été consolidée.

Une meilleure prise en compte des individus s'avère d'autant plus importante que le dispositif est très peu lisible pour les personnes arrivant en fin de droits. En effet, elles ne parviennent pas toutes à saisir l'utilité des différentes étapes qu'elles doivent franchir ni le rôle des acteurs impliqués. La fréquence des révisions législatives (suppressions, créations, modifications de mesures), la coexistence de mesures fédérales, cantonales et communales, ainsi que la répartition des rôles entre OCE et Hospice général ont accru la complexité du dispositif à un point tel que même les acteurs étatiques impliqués n'ont pas tous une vision claire des différentes prestations, de leurs objectifs et de leurs publics cibles.

Les modalités de coordination prévues ont permis d'impliquer les acteurs concernés (Hospice général, OCE et prestataires de stage) et de trouver des solutions aux problèmes organisationnels concrets rencontrés durant la mise en œuvre (critères d'accès au stage, utilisation et contenu du rapport d'évaluation, etc.). Il sera toutefois nécessaire, pour améliorer l'efficacité du dispositif, de mieux prendre en compte les besoins réels des individus. Le pilotage actuel est encore trop focalisé sur les paramètres institutionnels.

Ces conclusions qui reprennent les constats présentés dans les chapitres précédents ont souligné la diminution des ressources consacrées aux chômeurs en fin de droits et l'impact de cette diminution sur la qualité des retours en emploi, ainsi que sur le passage à l'aide sociale. Elles ont aussi mis en avant l'importance d'une prise en charge individualisée des chômeurs de longue durée et la nécessité d'un pilotage prenant mieux en compte les besoins de ce public. Les recommandations formulées par la Cour dans le chapitre suivant visent à répondre à ces constats.

6. RECOMMANDATIONS

Sur la base des constats formulés aux points 2.2, 2.4, 2.6, 3.6 et 4.7, ainsi que de la conclusion (chapitre 5), la Cour a formulé 31 recommandations à l'attention de la direction générale de l'office cantonal de l'emploi, de la direction générale de l'Hospice général et du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé.

Ces recommandations portent sur le suivi des personnes arrivées en fin de droits, les allocations de retour en emploi, les emplois de solidarité, l'accès au stage d'évaluation à l'emploi, les objectifs et le contenu du stage d'évaluation à l'emploi, le lien entre le service de réinsertion professionnelle et le marché de l'emploi, ainsi que le pilotage du dispositif.

À l'attention de la direction générale de l'office cantonal de l'emploi

L'OCE constitue le premier acteur impliqué dans la politique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits. Il est responsable de l'information des personnes arrivant en fin de droits et peut poursuivre le suivi de celles qui le souhaitent si elles n'ont pas accès à l'aide sociale. Il est également responsable de la commande, du financement et de l'évaluation des mesures de réinsertion dont bénéficient les demandeurs d'emploi de l'aide sociale suivis par le service spécialisé de l'Hospice général (SRP). À ce double titre, la Cour lui adresse deux ensembles de recommandations concernant d'une part le suivi des chômeurs en fin de droits par l'ORP et, d'autre part, la collaboration avec le SRP en matière de mesures de réinsertion. Les recommandations concernant les allocations de retour en emploi et les emplois de solidarité sont adressées au département qui est compétent pour proposer les révisions législatives ou réglementaires recommandées.

6.1 Suivi ORP

Dans le but de revoir le suivi par l'ORP des chômeurs en fin de droits n'ayant pas accès à l'aide sociale de manière à faciliter leur réinsertion, la Cour invite la direction générale de l'office cantonal de l'emploi à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

Recommandation 1: Bilan de fin de chômage (cf. Constat 1)

La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de prévoir un bilan individuel lors du dernier entretien avant l'arrivée en fin de droits afin d'apprécier les mesures prises et d'envisager une éventuelle poursuite du suivi ORP. Ce bilan devra être consultable à partir de PLASTA.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

La législation fédérale ne prévoit pas de faire un bilan en fin de chômage ou d'indemnisation. Cela s'explique par le fait que le suivi ORP peut s'interrompre avec la désinscription ou se poursuivre à l'ORP jusqu'à la fin du délai-cadre. La question de la poursuite du suivi par l'ORP est déjà systématiquement abordée lors de l'entretien de conseil qui suit la fin de l'indemnisation. Celui-ci a lieu 30 jours après la perception de la dernière indemnité de chômage. Les conditions de ce suivi et les devoirs à respecter sont expliqués lors de cet entretien par le conseiller en personnel et sont remis par écrit (document des conditions-cadres). Par sa signature, le demandeur d'emploi atteste qu'il en a pris connaissance.

En ce qui concerne le bilan de fin d'indemnisation, l'introduction par l'OCE durant le premier semestre 2015 d'un plan d'action évolutif pour la mise en œuvre de la stratégie de réinsertion permettra d'y répondre. La définition de la cible professionnelle, d'objectifs de réinsertion et d'actions pour les atteindre ainsi que leur mise à jour régulière permettront d'obtenir une vision d'ensemble, et en tout temps, des actions entreprises et des résultats obtenus. Ce plan d'action est d'ores et déjà consultable dans PLASTA dans le module réinsertion.

La cible professionnelle étant définie par ce biais, le conseiller en réinsertion professionnelle pourra poursuivre dans la continuité la prise en charge de la personne qui aura entre-temps obtenu l'aide sociale.

Recommandation 2: Enquête de satisfaction ORP (cf. Constat 34)

La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de transmettre à toutes les personnes arrivant en fin de droits un questionnaire anonyme permettant d'évaluer leur satisfaction quant aux prestations de l'ORP, ainsi que leurs besoins en matière de réinsertion professionnelle.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

L'OCE a prévu de mener une telle enquête de satisfaction. Elle sera planifiée en temps opportun. Toutefois, il est prévu de mener une enquête destinée à l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits, ou un échantillon représentatif de cette population, au lieu de se focaliser exclusivement sur les personnes qui arrivent en fin de droit afin d'éviter un biais trop important dans les réponses données lié à la situation de ces personnes (situation d'échec).

Recommandation 3: Informations sur la suite du parcours (cf. Constat 2, Constat 15, Constat 38)

La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de mieux informer les personnes arrivant en fin de droits sur les possibilités ouvertes pour la suite de leur parcours et sur les éventuelles conditions d'accès. Ces possibilités pourraient être présentées dans le film prévu pour les personnes arrivant en fin de droits. Elles comprennent:

- a) Pour l'OCE: l'allocation de retour en emploi, les emplois de solidarité, le stage de requalification cantonal, la poursuite du suivi ORP, ainsi que les MMT ouvertes jusqu'à la fin du délai-cadre;
- b) Pour l'Hospice général: la demande d'information à l'antenne OCE, le stage d'évaluation à l'emploi, le suivi par un CAS ou par le SRP;
- c) Pour les autres acteurs: les prestations existant dans certaines communes, ainsi que les acteurs associatifs comme l'association de défense des chômeurs et le Trialogue.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Le film pour les personnes arrivées en fin de droit est montré par les conseillers en personnel lors de l'entretien qui précède l'arrivée en fin de droit. Il mentionne les mesures pour lesquelles l'OCE est compétent. Les conseillers en personnel répondent aux questions des assurés et peuvent les orienter vers l'Hospice général. Ce film est aussi disponible librement depuis les pages internet de l'OCE. Il mentionne à plusieurs reprises que le conseiller en personnel reste l'interlocuteur du demandeur

d'emploi. Des informations sont également transmises par d'autres canaux: dépliants, site internet de l'OCE ou de vive voix par le conseiller en personnel. Le contenu du site internet pourrait être développé.

L'absence de promotion des STAREC correspondait à la volonté politique en vigueur lors leur introduction dans la LMC. Il s'agissait de mettre un terme à la pratique de l'octroi généralisé des emplois temporaires cantonaux (ETC) sous l'ancienne législation cantonale. La promotion de l'AIT et des PeSe pourrait être faite, cependant, l'AIT n'est plus compétitive face à l'ARE (durée et montant de l'aide, conditions à respecter).

Le conseiller en personnel pourrait éventuellement diffuser des informations relatives à d'autres institutions avec des documents préparés et fournis par ces dernières. Néanmoins, il n'aurait pas la compétence de répondre aux questions relatives à ces autres institutions. Le risque existe qu'il donne des informations erronées et qu'il induise ainsi en erreur le demandeur d'emploi, par exemple sur les conditions d'accès à un dispositif géré par un tiers. L'OCE ne peut endosser de responsabilité quant à l'information qui n'est pas de sa compétence.

Recommandation 4: Pratiques de désinscription (cf. Constat 4)

La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de revoir les pratiques de désinscription des chômeurs en fin de droits à l'issue du délai-cadre de deux ans durant lequel ils peuvent rester inscrits comme demandeurs d'emploi. En cas d'annulation du dossier, il est recommandé de communiquer cette décision par écrit avec mention de la possibilité de se réinscrire même sans nouveau droit au chômage.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation non acceptée

Le demandeur d'emploi est informé par écrit et de manière anticipée dans les conditions-cadre des motifs qui conduisent à la désinscription durant la phase de suivi après qu'il ait épuisé son droit à l'indemnité de chômage.

L'OCE favorise la responsabilisation et l'autonomie du demandeur d'emploi pendant son parcours au chômage. Le suivi ORP se poursuit à l'échéance du droit aux indemnités si le demandeur d'emploi le souhaite et qu'il remplit ses obligations. Il est informé à l'avance que le non-respect de celles-ci entraîne la désinscription (pour rappel, pour un demandeur d'emploi indemnisé, le non-respect de ses obligations entraîne obligatoirement une suspension de son droit à l'indemnité). Cette manière de procéder a été validée par le service juridique de l'OCE et par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Il apparaît dès lors comme superflu d'informer le demandeur d'emploi de sa désinscription, à plus forte raison de lui indiquer la possibilité de se réinscrire.

Le demandeur d'emploi a la possibilité de se réinscrire en tout temps, pour autant qu'il soit effectivement en recherche d'emploi. D'ailleurs, le demandeur d'emploi qui souhaite la poursuite du soutien de l'ORP après la fin de son délai-cadre effectue déjà les démarches en vue d'une nouvelle inscription. Il n'est pas nécessaire de lui indiquer comment le faire puisqu'il a déjà été inscrit en tout cas une première fois. Et cela a notamment pour avantage de faire étudier à nouveau par une caisse de chômage un droit éventuel à l'indemnité (en cas de cotisations suffisantes pendant la précédente période de chômage ou en raison de l'existence d'un motif de libération de l'obligation de cotiser).

Recommandation 5: Valorisation du suivi des demandeurs d'emploi non indemnisés (cf. Constat 3, Constat 28)

La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de valoriser auprès des conseillers ORP le suivi et la réinsertion des demandeurs d'emploi non indemnisés afin d'éviter que les conseillers consacrent toute leur attention aux chômeurs indemnisés. Dans ce cadre, il serait judicieux d'envisager un indicateur de performance spécifique tel que la part des demandeurs d'emploi non indemnisés dans le nombre annuel de retours vers l'emploi.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Lorsque les mesures introduites afin de stabiliser à un niveau raisonnable la charge de travail des conseillers en personnel auront produit des effets durablement, l'OCE envisage de suivre les demandeurs d'emploi non indemnisés ou ayant épuisé leur droit aux indemnités selon les mêmes modalités que pour les demandeurs d'emploi. Il est d'ores et déjà prévu d'augmenter la fréquence des entretiens de conseil pour cette population à au moins un entretien tous les deux mois afin de se conformer aux directives du SECO relatives aux demandeurs d'emploi non indemnisés et qui sont entrées en vigueur en début d'année 2015. L'OCE se conforme déjà aux autres dispositions contenues dans cette directive.

Dans le cadre du nouvel accord de prestations entre la Confédération et les cantons, et à la demande des cantons latins, dont Genève, le SECO est en train de développer deux indicateurs de résultats relatifs à cette population. L'OCE adoptera ces indicateurs qui auront l'avantage de permettre la comparaison avec les autres cantons ainsi qu'avec la moyenne suisse. La livraison de la première version de ces indicateurs est prévue pour la fin du premier semestre 2015.

Recommandation 6: Accès à des mesures de réinsertion (cf. Constat 3, Constat 29, Constat 38, Constat 39)

La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de promouvoir le recours à des mesures de réinsertion permettant un soutien des personnes arrivées en fin de droits dans leurs démarches de recherche d'emploi. Dans cette optique, la Cour recommande de favoriser l'accès aux mesures fédérales disponibles jusqu'à la fin du délai-cadre et de recourir plus fréquemment au STAREC afin de permettre aux chômeurs dont les droits sont limités (notamment les personnes libérées de l'obligation de cotiser) de mener jusqu'à leur terme des stages de requalification. Le budget prévu pour les STAREC devra être réévalué. Pour rappel, il est passé de 6 millions CHF en 2012 à 0.3 millions en 2014 et 2015.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Le suivi du demandeur d'emploi qui a épuisé son droit aux indemnités de chômage se poursuit, soit à l'ORP, soit au SRP, pour autant qu'il respecte ses obligations. Toutefois, en raison de l'épuisement du droit à l'indemnité, il n'est plus possible de financer des mesures de réinsertion, à l'exception de celles touchant les personnes de plus de 50 ans ainsi que des AIT et des PeSe (pendulaire semaine). Ces mesures restent donc disponibles après la fin de droit. Néanmoins, le potentiel est faible. Le bulletin LACI MMT précise que la disposition prévoyant la participation à des MMT pour les personnes de plus de 50 ans après la fin de l'indemnisation vise en principe la poursuite d'une formation ayant débuté avant l'arrivée en fin de droit et non l'octroi de nouvelles mesures. Pour leur part, les PeSe sont très peu exploités, même avant la fin de droit, et les AIT sont concurrencées par l'ARE, mesure similaire

mais dont le niveau de l'aide est supérieur (prise en charge de 50% du salaire au lieu de 40%), plus long (maximum de 12 ou 24 mois contre un maximum de 6 mois) et qui est moins exigeante sur le plan administratif.

Le STAREC est quant à lui est avant tout destiné aux demandeurs d'emploi qui ont démarré un STARE durant leur indemnisation et pour lesquelles la poursuite après la fin de droit contribue à améliorer sensiblement l'employabilité. Il est également exploité à titre de pont AVS. L'absence de promotion des STAREC est le reflet d'une volonté politique d'il y a plusieurs années. Il s'agissait de mettre un terme à la pratique de l'octroi généralisé des ETC sous l'ancienne législation cantonale.

Recommandation 7: Projet pilote pour la réinsertion des chômeurs en fin de droits n'ayant pas accès à l'aide sociale (cf. Constat 3, Constat 11, Constat 13, Constat 15, Constat 29, Constat 35, Constat 36, Constat 38)

La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de mettre en place un projet pilote au sens de l'art. 6J LMC afin de faciliter la réinsertion des chômeurs en fin de droits n'ayant pas accès à l'aide sociale. Ce projet pilote devrait prendre en compte les besoins spécifiques de ces chômeurs en fin de droits qui sont mieux formés et plus proches de l'emploi que par le passé, mais dont une part croissante exerce des activités professionnelles ponctuelles leur procurant des revenus très faibles. Le bilan en fin de droits (recommandation 1) et l'enquête de satisfaction (recommandation 2) devraient permettre de mieux connaître ces besoins et de déterminer le public-cible. Sur cette base, il sera possible d'envisager des interventions adaptées et de prévoir leur coût.

Des programmes collectifs d'entraide entre pairs, ainsi que des mesures de soutien à la recherche d'emploi pourraient par exemple être testés dans ce cadre et faire l'objet d'une évaluation communiquée au Grand Conseil. Le financement de ce projet nécessitera, selon son ampleur, de revoir le niveau du budget prévu pour les frais de formation cantonaux (qui est passé de 19.7 millions en 2011 à 11 millions en 2014 et 2015). La Cour note qu'une éventuelle réduction des montants alloués actuellement pour la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'Hospice général suivis par le SRP serait préjudiciable à ces derniers.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Bien qu'ayant déjà bénéficié d'un soutien plus intensif et avec plus de moyens (MMT), le demandeur d'emploi qui arrive en fin de droit n'est pas abandonné. Le suivi par l'ORP des personnes qui n'ont pas accès à l'aide sociale se poursuit déjà au-delà de la fin de droit. De plus, l'OCE va d'une part intensifier ce suivi puisque la fréquence passera à au moins un entretien tous les deux mois pour cette population. D'autre part, la récente adoption et implémentation d'un plan d'action évolutif tout au long du chômage ainsi qu'une meilleure activation du demandeur d'emploi vont améliorer l'efficacité du dispositif de sa prise en charge. Il est cependant trop tôt pour pouvoir en mesurer les effets.

Dès lors, l'OCE étudiera à nouveau cette recommandation après l'évaluation des effets obtenus par les changements introduits et vérifiera notamment si les constats à l'origine de cette recommandation sont toujours d'actualité ou s'ils ont évolué.

6.2 Collaboration entre l'OCE et l'Hospice général

Dans le but de renforcer la collaboration entre les deux institutions responsables de la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits, la Cour invite la direction générale de l'office cantonal de l'emploi à mettre en œuvre la recommandation suivante:

Recommandation 8: Collaboration entre le SRP et le service employeurs de l'OCE (cf. Constat 27)

La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi d'établir une procédure permettant de donner l'accès aux conseillers du SRP à l'ensemble des places vacantes enregistrées dans PLASTA (y compris celles dont l'accès est actuellement limité aux collaborateurs de l'OCE). Le cas échéant, l'OCE devrait assurer la formation des conseillers du SRP à l'utilisation des fonctions de placement prévues dans PLASTA.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Les collaborateurs du SRP ont déjà aujourd'hui un accès à l'ensemble des places vacantes annoncées à l'OCE par les employeurs, et donc enregistrées dans PLASTA. Il n'y a pas d'emplois dont l'accès est limité aux collaborateurs de l'OCE.

Les conseillers en réinsertion professionnelle ont la possibilité d'assigner une personne suivie par le SRP sur un poste saisi dans PLASTA. Cette opportunité est régulièrement exploitée et des placements sur des emplois vacants ont été réalisés.

6.3 Allocations de retour en emploi

Dans le but de renforcer les allocations de retour en emploi et revoir les procédures d'inscription et de validation, la Cour invite le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

Recommandation 9: Procédure d'inscription aux ARE (cf. Constat 5)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'élaborer un projet de modification de la LMC remplaçant l'obligation d'inscription auprès de l'autorité compétente dans le mois suivant l'arrivée en fin de droits (art. 33 al. 1) par une limite temporelle du droit à l'ARE (12 ou 24 mois après l'arrivée en fin de droits par exemple).

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

La recommandation d'élargir la limite temporelle permettant aux demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits d'introduire une demande de prestation cantonale est acceptée. Le département envisage de soumettre au Conseil d'État un projet de modification de la LMC en ce sens.

Recommandation 10: Promotion de l'ARE (cf. Constat 7, Constat 41)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'intégrer la promotion de l'ARE dans la communication (cf. l'art. 30 al. 4 LMC) à destination des partenaires du service employeurs, notamment les entreprises ayant obtenu le label «1+ pour tous» qui distingue les entreprises ayant embauché des chômeurs de longue durée.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Telle qu'indiquée par la Cour, la promotion de l'ARE n'est, à l'heure actuelle, pas assurée de manière systématique par le Service Employeur, elle l'est cependant par le SEdS pour les collaborateurs en EdS qui sont informés de cette possibilité via leurs employeurs.

L'OCE accepte la recommandation visant à renforcer la promotion de cette prestation. Cependant, il est important de relever que l'ARE rencontre une forte croissance naturelle depuis 2014.

Afin de pouvoir renforcer les ARE, sans grever le dispositif EdS, une demande de crédit supplémentaire devrait être envisagée. Dans le cas contraire, le dispositif EdS risquerait de se voir amputer d'une partie importante de son budget au détriment de l'ARE.

Recommandation 11: Contrôle des entreprises bénéficiaires d'ARE (cf. Constat 6)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de proposer au Conseil d'État une modification de l'art. 23 al. 2 RMC afin de confier à un acteur approprié, tel que l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, la mission de vérifier si l'entreprise n'a pas abusé de cette prestation et si les conditions d'engagement sont conformes aux usages professionnels et locaux de la branche. Cet acteur pourrait également être chargé de réaliser des contrôles ponctuels *in situ*.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

*Le département envisage de soumettre au Conseil d'État un projet de modification de la LMC prévoyant d'attribuer à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) la mission de vérifier que les conditions d'engagement soient conformes aux usages professionnels et locaux de la branche. Le projet pourrait ainsi prévoir que les entreprises bénéficiaires d'ARE signent les usages professionnels avant de pouvoir bénéficier de la mesure. Dès lors, dans le cadre de sa mission ordinaire, l'OCIRT serait à même d'effectuer des contrôles, *in situ*, en cas de suspicion d'abus.*

Par ailleurs, dans le cadre du Plan d'action 2015 de l'OCE, il est prévu que de nouvelles mesures de contrôle soient également mises en place. Elles introduisent notamment une vérification systématique du maintien du contrat de travail trois mois après la fin de la participation financière de l'État, et un contrôle renforcé des ARE pour lesquelles, il existe un lien de parenté entre l'employeur et l'employé.

Recommandation 12: Communication quant à l'effectivité des contrôles des entreprises bénéficiaires d'ARE (cf. Constat 6, Constat 7)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de veiller à ce que l'OCE communique plus largement à propos de l'effectivité des contrôles des entreprises bénéficiaires d'ARE (préciser notamment les remboursements exigés et le nombre d'entreprises écartées).

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

L'OCE s'engage à communiquer plus largement sur l'effectivité des contrôles mis en place auprès des entreprises bénéficiaires d'ARE.

La fréquence ainsi que les indicateurs pertinents à communiquer feront l'objet d'une analyse par l'OCE.

6.4 Emplois de solidarité

Dans le but de mieux ajuster le(s) public(s)-cible(s), les objectifs et les activités des emplois de solidarité, la Cour invite le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

Recommandation 13: Différenciation des publics-cibles et des objectifs des EdS (cf. Constat 8, Constat 42)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de s'assurer que les besoins et le potentiel de réinsertion des employés EdS en fonction de l'état du marché de l'emploi sont évalués périodiquement. Sur la base de cette évaluation et des souhaits des personnes concernées, deux filières distinctes d'emplois de solidarité devraient être distinguées en fonction de leur objectif prépondérant: favoriser la réinsertion professionnelle sur le marché ordinaire ou éviter la marginalisation.

- Le développement des mesures de soutien à la réinsertion professionnelle doit être poursuivi pour toutes les personnes pour lesquelles il existe des chances objectives de réinsertion sur le marché du travail ordinaire. Ces personnes pourraient disposer d'une partie de leur temps de travail pour suivre des formations, mais en contrepartie leurs salaires n'évolueraient pas.
- Au vu de la très faible attractivité d'une partie des bénéficiaires sur le marché de l'emploi, il paraît peu productif d'imposer à chacun un projet de retour sur le marché ordinaire. Il vaudrait mieux, pour ces personnes, prévoir des emplois de solidarité visant à prévenir la marginalisation avec des conditions salariales évolutives. Pour ces personnes, un objectif à long terme de stabilisation dans l'organisation partenaire pourrait être formulé (cf. la recommandation suivante).

Comme pour les deux catégories de suivi prévues dans le dispositif LIASI, le rattachement à l'une ou l'autre de ces catégories ne serait pas définitif.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

La nécessité de distinguer le public EdS en fonction de sa proximité ou non du marché ordinaire et adapter les actions en conséquence a déjà été relevée par le SEdS, notamment dans le cadre des recommandations issues du rapport d'auto-évaluation du SEdS de mars 2014.

Afin d'effectuer une évaluation précise des employés en EdS, le SEdS souhaite qu'à moyen terme un projet professionnel soit défini pour chaque employé. L'objectif 2015 prévoit ainsi que d'ici à la fin de l'année 60% des employeurs d'EdS aient défini un projet professionnel pour chacun des employés concernés.

Le projet professionnel devra permettre de déterminer pour chaque personne son niveau de proximité au marché ordinaire. En fonction des constats émis par les partenaires, un suivi différencié devra être mis en place. Pour les personnes évaluées comme étant proches du marché, des mesures d'accompagnement actives et/ou de formation devront être assurées afin de faciliter la réinsertion professionnelle sur le premier marché de l'emploi. Pour celles dont, les perspectives d'un retour rapide sur le marché ordinaire semblent peu réalistes ou plus faibles, des projets plus modestes devront être définis. Ainsi, pour certains l'EdS aura pour fonction d'être un pont vers la retraite (pour les plus âgés), pour d'autres l'objectif du projet professionnel sera plus modestement une meilleure intégration professionnelle dans le cadre des activités en EdS.

Une évaluation régulière devra être effectuée par les partenaires du dispositif pour chaque collaborateur afin de déterminer la progression de la distance à l'emploi (visites "techniques" annuelles).

L'OCE accepte ainsi la présente recommandation qui prévoit que les employés en EdS soient différenciés selon les deux catégories de suivi prévues dans le dispositif LIASI.

Cependant, s'agissant de la question des salaires et de l'éventualité de moduler ces derniers en fonction de l'évaluation des personnes, l'OCE tient à rappeler que dans le cadre du PL 11541 modifiant la loi en matière de chômage, qui porte spécifiquement sur les EdS, il est prévu que la compétence de la détermination des salaires soit transférée aux employeurs. Ce projet de loi est actuellement en mains du Grand Conseil. Avec une adoption de ce projet de loi, l'OCE veillera à ce que des minimums salariaux soient respectés

Il est nécessaire de relever que l'OCE ne peut travailler que de manière incitative auprès des partenaires et des employés en EdS. Le contrat de droit privé et à durée indéterminée imposé par le dispositif, réduit considérablement la marge d'intervention auprès des personnes qui ne souhaitent tout simplement pas quitter leur statut, dans certains cas, par manque d'attractivité du marché principal de l'emploi.

Recommandation 14: Intégration des employés EdS de longue durée dans l'effectif ordinaire des partenaires (cf. Constat 10, Constat 42)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'analyser systématiquement la situation des personnes occupant le même emploi de solidarité depuis cinq ans. Il conviendra d'étudier les possibilités d'embauche «ordinaire» de ces personnes par le partenaire, en particulier pour remplacer les départs dans les organisations concernées. Les ARE de 24 mois pour les personnes âgées de 50 ans et plus pourraient notamment être employées à cet effet.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

L'OCE s'engage à effectuer une analyse systématique de la situation des personnes occupant leur EdS depuis plus de cinq ans et étudiera avec les partenaires les possibilités d'embauche «ordinaire».

Cette pratique existe déjà depuis plusieurs années avec des résultats positifs (bilans annuels, visites "techniques").

L'OCE se doit cependant de souligner que, bien que l'ARE constitue une mesure incitative intéressante, elle n'est pas toujours suffisante pour permettre la stabilisation des postes, particulièrement lorsque les employés sont jugés éloignés du premier marché de l'emploi.

Recommandation 15: Mutualisation des actions visant la formation et la réinsertion (cf. Constat 9, Constat 10, Constat 42)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de favoriser la mutualisation par les partenaires des actions visant la réinsertion telles que l'accueil d'employés EdS d'autres partenaires pour des stages permettant de développer des compétences, pour des actions visant le désendettement ou pour du coaching. Le DEAS devrait notamment:

- offrir un soutien logistique et un accompagnement des groupes de travail élaborant des actions mutualisées;
- affecter un emploi de solidarité à l'animation et à l'entretien d'une plateforme informatique d'échange d'information, d'idées et de documents gérée par l'un des partenaires.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

L'OCE apporte déjà un soutien logistique aux organisations partenaires en matière d'accompagnement des EdS vers le marché ordinaire.

La mise en commun et l'échange des bonnes pratiques font partie des actions d'appui mises en place dans le cadre notamment du groupe d'accompagnement, les ateliers thématiques que le service organise plusieurs fois par année et le travail de la commission formation en charge d'étudier les demandes de financement soumises à la fondation Wilsdorf. Ces mesures seront poursuivies.

Recommandation 16: Formation des partenaires EdS (cf. Constat 9)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'étudier la réalisation d'un module de formation des encadrants d'EdS en faisant intervenir les partenaires dont l'organisation est une entreprise sociale d'insertion (par exemple un module d'une journée répété chaque année). La participation à ce module pourrait être rendue obligatoire pour tout nouvel encadrant.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Le besoin de former les encadrants d'EdS a déjà été identifié par le SEdS. Deux formations dans le domaine de l'accueil et de la négociation assurées par l'OCE ont été ouvertes aux cadres intermédiaires.

Par ailleurs, il est prévu qu'un atelier, destiné spécifiquement aux encadrants d'EdS soit mis en place en 2015 sur le thème "management des publics fragilisés". Assuré par un partenaire du dispositif, celui-ci pourra certainement être reconduit ultérieurement en fonction des besoins.

6.5 Stage d'évaluation à l'emploi

Dans le but de revoir les objectifs et le contenu du stage d'évaluation à l'emploi, la Cour invite le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

Recommandation 17: Plan de réinsertion et rapport d'évaluation (cf. Constat 14, Constat 23, Constat 25)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de proposer une révision des articles 42B al. 1 et 42C al. 1 de la LIASI concernant l'établissement d'un plan de réinsertion pour confier clairement l'établissement de ce plan au service spécialisé de l'Hospice général (SRP) qui en est déjà chargé par voie réglementaire (art. 23B al. 1 RIASI).

Dans cette optique, la Cour suggère de revoir le canevas des rapports d'évaluation établis par les encadrants du stage d'évaluation à l'emploi afin de mieux coordonner leur activité avec celle des conseillers en réinsertion du SRP. Ce canevas doit prévoir une possibilité d'indiquer que la pertinence des cibles professionnelles n'a pas pu être évaluée.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation non acceptée

Le département émet des réserves sur cette recommandation dont une partie est déjà réalisée.

Le bilan de stage complété par les prestataires ne contient pas de plan de réinsertion mais des observations relatives aux 4 semaines de stage (atouts et freins vis-à-vis de l'emploi). Sur la base de ces observations, le prestataire émet, soit des "recommandations sur le plan professionnel", soit des "constats sur le plan social". L'Hospice général se base ensuite sur le bilan pour orienter la personne vers la prise en charge la mieux adaptée. En cas d'orientation vers le SRP, les conseillers en réinsertion professionnelle (CRP) tiennent compte des observations et recommandations émises par le prestataire pour la mise en place du plan de réinsertion. La pratique est donc conforme aux attentes de la Cour.

En ce qui concerne le cadre légal, la LIASI mentionne effectivement que "le stage d'évaluation à l'emploi a pour objectif de déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi et d'établir un plan de réinsertion" (art. 42B, alinéa 1 LIASI). La loi mentionne aussi que celui-ci est déterminé à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi mais ne précise pas à qui il incombe de l'établir. C'est le règlement qui attribue cette responsabilité au SRP tout en précisant bien qu'il doit être tenu compte des "observations, recommandations et cibles professionnelles émises dans le bilan de stage" (art. 23B RIASI). Si la loi fixe les principes généraux, comme l'objectif global du stage d'évaluation à l'emploi, c'est le règlement qui en détermine les aspects opérationnels (activités du SRP, déroulement du stage, conditions d'octroi des mesures). En conclusion, cette partie de la recommandation n'appelle pas de mise en œuvre supplémentaire.

La trame du bilan de stage rédigé par les prestataires du stage d'évaluation à l'emploi à l'intention du service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général a déjà fait l'objet de plusieurs ajustements de sorte à mieux tenir compte des besoins exprimés par les CRP. Des séances de coordination au sujet du stage d'évaluation à l'emploi sont organisées à intervalles réguliers entre les différents acteurs du terrain. Elles permettent d'optimiser l'utilisation des bilans de stage et de faire valider par le comité stratégique les modifications souhaitées. En conclusion, cette partie de la recommandation est déjà réalisée.

Recommandation 18: Limitation des abandons de stage (cf. Constat 12, Constat 20, Constat 22, Constat 23)

Pour limiter les abandons de stage des chômeurs en fin de droits et faciliter l'évaluation de leur capacité à se réinsérer, la Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de prendre des mesures permettant de prendre en compte les situations personnelles variées des personnes recourant à l'aide sociale après leur arrivée en fin de droits. Les actions suivantes pourraient être entreprises:

- élargir la palette des activités proposées par les prestataires actuels ou, à tout le moins, accroître le nombre de places de stages administratifs tels que ceux proposés par PRO;
- recourir à des prestataires supplémentaires proposant de nouvelles activités (davantage d'activités relevant du secteur tertiaire) ou s'adressant à des populations spécifiques comme les jeunes adultes;
- prévoir une possibilité de différer le début du stage jusqu'à quatre semaines après le passage de la check-list pour les personnes qui ne seraient momentanément pas disponibles en raison de changements d'organisation personnelle et familiale liés au statut de bénéficiaire de l'aide sociale;
- orienter directement vers un CAS les personnes réfractaires au stage et prévoir une participation ultérieure dans un délai à fixer (par exemple six mois).

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation non acceptée

Bien que la recommandation rejoigne les préoccupations du département et des partenaires du dispositif, elle est refusée en l'état, car elle sera traitée dans le cadre du rapport de l'évaluation finale de la LIASI.

En effet, le dispositif d'insertion professionnelle LIASI, entré en vigueur en février 2012, fera prochainement l'objet d'une évaluation au terme de ses quatre premières années de fonctionnement, conformément à l'article 56, alinéa 3, LIASI. Les questions de fond liées au dispositif d'insertion de la LIASI (diversité des activités et des prestataires, début du stage, caractère contraignant) seront donc traitées dans ce contexte.

Recommandation 19: Dispenses de stage (cf. Constat 21)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'élargir la liste des motifs de dispense de stage (par exemple les stages d'insertion proposés par l'URA ou en fonction du bilan de fin de chômage de la recommandation 1). Cet élargissement devrait faire l'objet d'une phase de test clairement définie et sa pertinence devrait être évaluée en fonction des retours du SRP à l'issue de la phase de test.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Certaines mesures sont reconnues actuellement comme des équivalences au stage d'évaluation à l'emploi, car elles fournissent au SRP un niveau d'information suffisant pour l'orientation de la personne dans le dispositif et, le cas échéant, l'établissement d'un plan de réinsertion. Il pourrait, dès lors, être envisageable d'élargir la liste des équivalences à de nouvelles mesures ou à de nouveaux instruments si ceux-ci remplissent les objectifs du stage. Ce processus d'élargissement est d'ores et déjà amorcé. Il sera également alimenté en fonction de l'évaluation finale du dispositif LIASI, prévu par l'article 56, alinéa 3, LIASI.

À l'attention de la direction générale de l'Hospice général

L'Hospice général est responsable de la mise en œuvre du dispositif de réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Les recommandations formulées par la Cour concernent en premier lieu l'instance chargée de l'orientation des chômeurs en fin de droits vers le stage d'évaluation à l'emploi puis, à l'issue du stage, vers le SRP ou vers un CAS. Elles concernent en second lieu le soutien de ceux qui, bien qu'orientés vers un CAS, poursuivent des objectifs d'insertion professionnelle et peuvent accéder à d'autres mesures de réinsertion que celles accessibles aux bénéficiaires du SRP.

6.6 Antenne OCE et stage d'évaluation à l'emploi

Dans le but de revoir les pratiques d'orientation des chômeurs en fin de droits vers le stage d'évaluation à l'emploi et à l'issue de celui-ci, la Cour invite la direction générale de l'Hospice général à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

Recommandation 20: Mise en œuvre d'une orientation plus individualisée (cf. Constat 20, Constat 22, Constat 24, Constat 25)

La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général de prendre les mesures organisationnelles permettant de mettre en œuvre les actions découlant de la Recommandation 18. Selon les options validées par le département, ces mesures peuvent être les suivantes:

- Différer jusqu'à quatre semaines le début du stage:
 - lorsqu'une meilleure adéquation entre le contenu du stage et le profil du participant apparaît nécessaire aux assistants sociaux de l'antenne OCE pour favoriser le bon déroulement du stage ainsi que l'évaluation de la capacité de réinsertion de la personne. Le délai permet, le cas échéant, d'attendre qu'une place de stage adéquate se libère. A cet effet, il sera nécessaire que l'Antenne OCE soit informée du détail des places de stage occupées (recyclage, vente, restauration, etc.);
 - lorsque la personne est momentanément indisponible en raison d'éventuels changements d'organisation personnelle et familiale liés au statut de bénéficiaire de l'aide sociale;
- Envisager une orientation directe vers les CAS des personnes refusant catégoriquement de participer au stage bien qu'elles répondent aux critères prévus par la check-list. Dans tous les cas, la disponibilité de ces personnes devra être réexaminée dans l'année suivant leur orientation vers un CAS.

Observations de la direction de l'Hospice général

Recommandation non acceptée

La première partie de la recommandation semble tout à fait pertinente et ne devrait pas engendrer de modifications conséquentes de l'organisation de l'HG.

Par contre, l'HG n'est pas favorable à l'orientation des personnes qui refusent catégoriquement de participer au stage vers les CAS, car cela entrerait en contradiction avec le principe fondamental exprimé à l'article 42A de la LIASI qui mentionne que toute personne majeure bénéficiant des prestations d'aide financière met tout en œuvre pour retrouver un emploi.

De plus, une réflexion sur cette question sera entreprise dans le cadre de l'évaluation finale du dispositif LIASI, conformément à l'article 56, alinéa 3, LIASI. C'est, en effet, dans ce cadre que la recommandation de la Cour devra être examinée puisque le dispositif d'insertion professionnelle LIASI, dont fait partie le stage d'évaluation à l'emploi, concerne l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale (chômeurs en fin de droit, nouveaux bénéficiaires, bénéficiaires déjà inscrits).

Recommandation 21: Test du niveau de français (cf. Constat 19)

La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général d'employer un test standard pour évaluer le niveau de français lors de la procédure d'examen de la disponibilité pour le stage (check-list). Afin d'éviter de surcharger l'antenne OCE, le passage de ce test ne serait requis que pour les personnes orientées vers un CAS en raison d'un niveau de français insuffisant.

Observations de la direction de l'Hospice général

Recommandation acceptée

Recommandation 22: Validation de l'orientation à l'issue du stage (cf. Constat 26)

La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général de prévoir des rencontres des assistants sociaux de l'antenne OCE avec les bénéficiaires dont l'orientation à l'issue du stage s'avère incertaine.

Observations de la direction de l'Hospice général

Recommandation acceptée

L'expérience de l'HG montre qu'il est effectivement nécessaire de procéder de la manière proposée par la Cour pour les situations dont l'orientation pose question.

Recommandation 23: Réinscription et sanction des personnes ne se présentant pas au stage ou l'interrompant (cf. Constat 20)

La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général de réexaminer la pratique actuelle de réinscription au stage et de sanction des personnes n'ayant pas commencé ou ayant interrompu ce dernier pour des raisons autres que la prise d'un emploi ou la présentation d'un certificat médical. Une orientation plus individualisée (cf. la recommandation 20) devrait permettre de limiter les non-présentations et les abandons et donc également les réinscriptions. La réflexion devra par ailleurs tenir compte du fait qu'il est contreproductif de réinscrire immédiatement les personnes qui restent réfractaires au stage. Ces dernières devraient cependant être soumises à un nouveau passage de la check-list dans un délai à fixer (par exemple six mois).

Observations de la direction de l'Hospice général

Recommandation non acceptée

La pratique actuelle fonctionne à satisfaction, car les sanctions décidées sont peu importantes et il est toujours tenu compte de la situation particulière d'une personne avant de les prendre.

Recommandation 24: Effectifs de l'antenne OCE (cf. Constat 18)

La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général de veiller à ajuster la dotation en personnel de l'antenne OCE en fonction des tâches supplémentaires qui lui sont confiées par les présentes recommandations (réaffectation à coûts constants d'un ou deux postes).

Observations de la direction de l'Hospice général

Recommandation acceptée

Le besoin d'ajustement de la dotation se fera en cas de nécessité et pour autant que la charge de travail des collaborateurs de l'antenne OCE augmente au regard de celle des autres unités de l'HG.

6.7 Insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale suivis par les CAS

Dans le but de soutenir les bénéficiaires orientés vers les CAS et poursuivant des objectifs d'insertion professionnelle, la Cour invite la direction générale de l'Hospice général à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

Recommandation 25: Catalogue des mesures accessibles depuis les CAS (cf. Constat 13, Constat 16, Constat 17)

La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général d'établir un catalogue des différentes mesures de réinsertion professionnelle (y compris celles visant la qualification) accessibles aux bénéficiaires suivis dans les CAS. Il s'agira notamment de définir leurs objectifs, leurs publics-cibles, les procédures d'attribution, ainsi que les modes de financement.

Observations de la direction de l'Hospice général

Recommandation acceptée

Cette recommandation est déjà partiellement réalisée. Un catalogue sera établi et diffusé dans les CAS.

Recommandation 26: Aide à la recherche d'emploi des bénéficiaires poursuivant des objectifs d'insertion professionnelle (cf. Constat 16, Constat 17, Constat 39)

La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général d'informer les bénéficiaires ayant signé un CASI visant l'insertion professionnelle et n'étant pas suivis par le SRP de l'existence des mesures accessibles depuis les CAS (cf. le catalogue de la recommandation 25), ainsi que des possibilités offertes en dehors de l'Hospice général (associations, communes) en matière d'aide à la recherche d'emploi (prévoir une liste spécifique pour chaque CAS).

Observations de la direction de l'Hospice général

Recommandation acceptée

Cette recommandation sera mise en œuvre suite à la réalisation de la recommandation 25 pour autant que l'information aux bénéficiaires suivis dans les CAS et ayant signé un CASI visant l'insertion professionnelle se limite aux activités de réinsertion socio professionnelle proposées par l'HG. Ces activités ont pour objectif le développement d'un certain nombre de compétences qui, une fois acquises, doivent permettre à une personne d'être orientée vers le SRP.

À l'attention du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

6.8 Pilotage du dispositif

Dans le but de développer des instruments de pilotage permettant de recentrer le dispositif sur les besoins des personnes, la Cour invite le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

Recommandation 27: Indicateurs concernant les chômeurs non indemnisés (cf. Constat 3, Constat 32)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de développer et tester des indicateurs permettant de valoriser le suivi des chômeurs non indemnisés en se basant notamment sur les indicateurs actuellement en cours de développement au niveau national. Cette valorisation contrebalancerait le poids donné par les indicateurs fédéraux actuels au suivi des chômeurs indemnisés, ainsi que les limites de l'indicateur de durée moyenne du chômage. Elle correspondrait à la nouvelle orientation de l'accord de prestations entre les cantons et la Confédération pour l'exécution de l'assurance-chômage.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

L'OCE compte exploiter les indicateurs de résultats développés par le SECO pour mesurer l'efficacité du dispositif genevois pour la réinsertion des demandeurs d'emploi non indemnisés. C'est à l'aune de ces indicateurs que les résultats du canton seront évalués par le SECO. Ils permettront en outre de comparer les résultats de Genève avec la moyenne suisse et ceux d'autres cantons. Pour mémoire, c'est à la demande récurrente des cantons latins, que le SECO a introduit un volet relatif à la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi non indemnisés dans l'accord de prestations liant la Confédération aux cantons.

Recommandation 28: Indicateurs mesurant les passages entre les systèmes (cf. Constat 30, Constat 37)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de développer des indicateurs permettant de documenter le parcours des demandeurs d'emploi entre les trois principales institutions actives en matière de réinsertion professionnelle (assurance-chômage, aide sociale, assurance-invalidité). Le département devra déterminer la procédure permettant de concilier le besoin d'information statistique et le respect de la protection des données (anonymisation des données, recours à un prestataire externe).

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Le département note que la portée de cette recommandation dépasse le cadre restreint des chômeurs en fin de droit et englobe potentiellement toute personne inscrite à l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et à l'aide sociale. Si disposer de tels indicateurs peut constituer un atout pour le pilotage des politiques publiques, leur mise en œuvre effective dépendra cependant des facteurs de coût et de faisabilité (disponibilité des données).

En effet, mieux comprendre le parcours des personnes en recherche d'emploi prolongée permettra d'adapter le dispositif existant ou de le compléter. Cependant, cette étude requiert des moyens

d'analyse, des outils et des compétences statistiques qui dépassent de loin celles à disposition du département. Le recours à un partenaire externe semble tout indiqué. Au vu de sa complexité, cette étude ne pourrait être menée que de manière ponctuelle, à intervalles plus ou moins espacés, mais certainement pas en flux.

Aussi, le département étudiera les moyens à mettre en œuvre pour appliquer cette recommandation tout en tenant compte des contraintes liées à la protection des données et aux deux régimes fédéraux.

Recommandation 29: Mesure de la satisfaction des parties prenantes au dispositif de réinsertion professionnelle cantonal (cf. Constat 34, Constat 40)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de mener des enquêtes de satisfaction périodiques adressées aux différents intervenants du dispositif (conseillers ORP, conseillers en recrutement, conseillers en réinsertion, assistants sociaux, encadrants de stage ou de mesures de réinsertion, etc.), ainsi qu'aux bénéficiaires des prestations concernées.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Ces enquêtes devraient être coordonnées pour toutes les institutions et intervenants concernés afin que des éléments d'information similaires et comparables puissent être récoltés. Les compétences et les ressources nécessaires pour mener à bien ces enquêtes périodiques sur l'ensemble des intervenants du dispositif plaident pour faire recours à un prestataire externe.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi, il faut se référer à l'observation relative à la recommandation n° 2 (veiller à interroger tous les bénéficiaires de prestations et non les seules personnes en fin de droit ou en chômage de longue durée).

Recommandation 30: Comité stratégique LIASI (cf. Constat 33)

La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de confier au comité stratégique LIASI la tâche de veiller à la cohérence des deux systèmes d'insertion professionnelle (ORP et SRP). Dans ce cadre, un objectif concernant les passages entre les systèmes devrait être formulé (cf. l'indicateur de la recommandation 28).

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Cette recommandation est en partie déjà réalisée.

Le comité stratégique, dans son rôle d'instance de pilotage LIASI, veille à la mise en œuvre du dispositif d'insertion de l'Hospice général dans les limites du cadre légal. Il regroupe pour cela des partenaires externes à l'aide sociale mais qui collaborent au dispositif d'insertion de l'Hospice général.

Toutefois la recommandation de la Cour porte sur la cohérence de l'articulation entre les deux dispositifs d'insertion ORP et SRP. A cet égard, le comité stratégique peut jouer un rôle puisqu'il officie également, depuis janvier 2015, comme instance de pilotage en matière de collaboration interinstitutionnelle (CII).

Recommandation 31: Comité de suivi LIASI (cf. Constat 33, Constat 34)

En lien avec l'objectif de la recommandation 30, la Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'élargir le champ des thématiques abordées par le comité de suivi LIASI en invitant ponctuellement d'autres acteurs de la réinsertion professionnelle (responsables d'ORP, prestataires de mesures d'insertion, et associations de défense des chômeurs et des usagers de l'aide sociale). Le suivi des chômeurs en fin de droits par l'ORP devrait notamment être abordé dans ce cadre.

Observations du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé

Recommandation acceptée

Cette recommandation sera mise en œuvre dans le cadre des attributions de cette instance non-décisionnelle. Il conviendra de garder à l'esprit que le comité de suivi LIASI a pour tâche de traiter les aspects opérationnels liés à l'exécution de la LIASI. Il n'est pas compétent en ce qui concerne le suivi des demandeurs d'emploi par l'ORP, défini par le droit fédéral (LACI, LSE) et le droit cantonal (LMC).

7. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications des entités)		
		Responsable	Délai au	Fait le
6.1	<u>Recommandation 1 cf. Constat 1</u> Bilan de fin de chômage La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de prévoir un bilan individuel lors du dernier entretien avant l'arrivée en fin de droits afin d'apprécier les mesures prises et d'envisager une éventuelle poursuite du suivi ORP. Ce bilan devra être consultable à partir de PLASTA.	Directeur général (DG) OCE	31.12.15	
6.1	<u>Recommandation 2 cf. Constat 34</u> Enquête de satisfaction ORP La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de transmettre à toutes les personnes arrivant en fin de droits un questionnaire anonyme permettant d'évaluer leur satisfaction quant aux prestations de l'ORP, ainsi que leurs besoins en matière de réinsertion professionnelle.	DG OCE	31.12.16	
6.1	<u>Recommandation 3 cf. Constats 2, 15, 38</u> Informations sur la suite du parcours La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de mieux informer les personnes arrivant en fin de droits sur les possibilités ouvertes pour la suite de leur parcours et sur les éventuelles conditions d'accès. Ces possibilités pourraient être présentées dans le film prévu pour les personnes arrivant en fin de droits. Elles comprennent: <ul style="list-style-type: none"> a) Pour l'OCE: l'allocation de retour en emploi, les emplois de solidarité, le stage de requalification cantonal, la poursuite du suivi ORP, ainsi que les MMT ouvertes jusqu'à la fin du délai-cadre; b) Pour l'Hospice général: la demande d'information à l'antenne OCE, le stage d'évaluation à l'emploi, le suivi par un CAS ou par le SRP; c) Pour les autres acteurs: les prestations existant dans certaines communes, ainsi que les acteurs associatifs comme l'association de défense des chômeurs et le Trialogue. 	DG OCE	31.12.16	
6.1	<u>Recommandation 4 cf. Constat 4</u> Pratiques de désinscription La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de revoir les pratiques de désinscription des chômeurs en fin de droits à l'issue du délai-cadre de deux ans durant lequel ils peuvent rester inscrits comme demandeurs d'emploi. En cas d'annulation du dossier, il est recommandé de communiquer cette décision par écrit avec mention de la possibilité de se réinscrire même sans nouveau droit au chômage.	N/A		
6.1	<u>Recommandation 5 cf. Constats 3, 28</u> Valorisation du suivi des demandeurs d'emploi non indemnisés La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de valoriser auprès des conseillers ORP le suivi et la	DG OCE	31.12.15	

Réf	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications des entités)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	réinsertion des demandeurs d'emploi non indemnisés afin d'éviter que les conseillers consacrent toute leur attention aux chômeurs indemnisés. Dans ce cadre, il serait judicieux d'envisager un indicateur de performance spécifique tel que la part des demandeurs d'emploi non indemnisés dans le nombre annuel de retours vers l'emploi.			
6.1	<u>Recommandation 6 cf. Constats 3, 29, 38, 39</u> Accès à des mesures de réinsertion La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de promouvoir le recours à des mesures de réinsertion permettant un soutien des personnes arrivées en fin de droits dans leurs démarches de recherche d'emploi. Dans cette optique, la Cour recommande de favoriser l'accès aux mesures fédérales disponibles jusqu'à la fin du délai-cadre et de recourir plus fréquemment au STAREC afin de permettre aux chômeurs dont les droits sont limités (notamment les personnes libérées de l'obligation de cotiser) de mener jusqu'à leur terme des stages de requalification. Le budget prévu pour les STAREC devra être réévalué. Pour rappel, il est passé de 6 millions CHF en 2012 à 0.3 millions en 2014 et 2015.	DG OCE	31.12.16	
6.1	<u>Recommandation 7 cf. Constats 3, 11, 13, 15, 29, 35, 36, 38</u> Projet pilote pour la réinsertion des chômeurs en fin de droits n'ayant pas accès à l'aide sociale La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi de mettre en place un projet pilote au sens de l'art. 6J LMC afin de faciliter la réinsertion des chômeurs en fin de droits n'ayant pas accès à l'aide sociale. Ce projet pilote devrait prendre en compte les besoins spécifiques de ces chômeurs en fin de droits qui sont mieux formés et plus proches de l'emploi que par le passé, mais dont une part croissante exerce des activités professionnelles ponctuelles leur procurant des revenus très faibles. Le bilan en fin de droits (recommandation 1) et l'enquête de satisfaction (recommandation 2) devraient permettre de mieux connaître ces besoins et de déterminer le public-cible. Sur cette base, il sera possible d'envisager des interventions adaptées et de prévoir leur coût. Des programmes collectifs d'entraide entre pairs, ainsi que des mesures de soutien à la recherche d'emploi pourraient par exemple être testés dans ce cadre et faire l'objet d'une évaluation communiquée au Grand Conseil. Le financement de ce projet nécessitera, selon son ampleur, de revoir le niveau du budget prévu pour les frais de formation cantonaux (qui est passé de 19.7 millions en 2011 à 11 millions en 2014 et 2015). La Cour note qu'une éventuelle réduction des montants alloués actuellement pour la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'Hospice général suivis par le SRP serait préjudiciable à ces derniers.	DG OCE	31.12.16	
6.2	<u>Recommandation 8 cf. Constat 27</u> Collaboration entre le SRP et le service employeurs de l'OCE La Cour recommande à la direction générale de l'office cantonal de l'emploi d'établir une procédure permettant de donner l'accès aux conseillers du SRP à l'ensemble des places vacantes	DG OCE	31.12.15	

Réf	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications des entités)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	enregistrées dans PLASTA (y compris celles dont l'accès est actuellement limité aux collaborateurs de l'OCE). Le cas échéant, l'OCE devrait assurer la formation des conseillers du SRP à l'utilisation des fonctions de placement prévues dans PLASTA.			
6.3	<p>Recommandation 9 cf. Constat 5</p> <p>Procédure d'inscription aux ARE</p> <p>La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'élaborer un projet de modification de la LMC remplaçant l'obligation d'inscription auprès de l'autorité compétente dans le mois suivant l'arrivée en fin de droits (art. 33 al. 1) par une limite temporelle du droit à l'ARE (12 ou 24 mois après l'arrivée en fin de droits par exemple).</p>	DG OCE	30.06.16	
6.3	<p>Recommandation 10 cf. Constats 7, 42</p> <p>Promotion de l'ARE</p> <p>La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'intégrer la promotion de l'ARE dans la communication (cf. l'art. 30 al. 4 LMC) à destination des partenaires du service employeurs, notamment les entreprises ayant obtenu le label «1+ pour tous» qui distingue les entreprises ayant embauché des chômeurs de longue durée.</p>	DG OCE	31.12.16	
6.3	<p>Recommandation 11 cf. Constat 6</p> <p>Contrôle des entreprises bénéficiaires d'ARE</p> <p>La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de proposer au Conseil d'État une modification de l'art. 23 al. 2 RMC afin de confier à un acteur approprié, tel que l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, la mission de vérifier si l'entreprise n'a pas abusé de cette prestation et si les conditions d'engagement sont conformes aux usages professionnels et locaux de la branche. Cet acteur pourrait également être chargé de réaliser des contrôles ponctuels <i>in situ</i>.</p>	DG OCE	30.06.16	
6.3	<p>Recommandation 12 cf. Constats 6, 7</p> <p>Communication quant à l'effectivité des contrôles des entreprises bénéficiaires d'ARE</p> <p>La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de veiller à ce que l'OCE communique plus largement à propos de l'effectivité des contrôles des entreprises bénéficiaires d'ARE (préciser notamment les remboursements exigés et le nombre d'entreprises écartées).</p>	DG OCE	30.06.16	
6.4	<p>Recommandation 13 cf. Constats 8, 42</p> <p>Différenciation des publics-cibles et des objectifs des EdS</p> <p>La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de s'assurer que les besoins et le potentiel de réinsertion des employés EdS en fonction de l'état du marché de l'emploi sont évalués périodiquement. Sur la base de cette évaluation et des souhaits des personnes concernées, deux filières distinctes d'emplois de solidarité devraient être distinguées en fonction de leur objectif prépondérant: favoriser la réinsertion professionnelle sur le marché ordinaire ou éviter la marginalisation.</p>	DG OCE	31.12.16	

Réf	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications des entités)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement des mesures de soutien à la réinsertion professionnelle doit être poursuivi pour toutes les personnes pour lesquelles il existe des chances objectives de réinsertion sur le marché du travail ordinaire. Ces personnes pourraient disposer d'une partie de leur temps de travail pour suivre des formations, mais en contrepartie leurs salaires n'évolueraient pas. - Au vu de la très faible attractivité d'une partie des bénéficiaires sur le marché de l'emploi, il paraît peu productif d'imposer à chacun un projet de retour sur le marché ordinaire. Il vaudrait mieux, pour ces personnes, prévoir des emplois de solidarité visant à prévenir la marginalisation avec des conditions salariales évolutives. Pour ces personnes, un objectif à long terme de stabilisation dans l'organisation partenaire pourrait être formulé (cf. la recommandation suivante). <p>Comme pour les deux catégories de suivi prévues dans le dispositif LIASI, le rattachement à l'une ou l'autre de ces catégories ne serait pas définitif.</p>			
6.4	<p><u>Recommandation 14 cf. Constats 10, 42</u></p> <p>Intégration des employés EdS de longue durée dans l'effectif ordinaire des partenaires</p> <p>La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'analyser systématiquement la situation des personnes occupant le même emploi de solidarité depuis cinq ans. Il conviendra d'étudier les possibilités d'embauche «ordinaire» de ces personnes par le partenaire, en particulier pour remplacer les départs dans les organisations concernées. Les ARE de 24 mois pour les personnes âgées de 50 ans et plus pourraient notamment être employées à cet effet.</p>	DG OCE	30.06.16	
6.4	<p><u>Recommandation 15 cf. Constats 9, 10, 42</u></p> <p>Mutualisation des actions visant la formation et la réinsertion</p> <p>La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de favoriser la mutualisation par les partenaires des actions visant la réinsertion telles que l'accueil d'employés EdS d'autres partenaires pour des stages permettant de développer des compétences, pour des actions visant le désendettement ou pour du coaching. Le DEAS devrait notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> - offrir un soutien logistique et un accompagnement des groupes de travail élaborant des actions mutualisées; <p>affecter un emploi de solidarité à l'animation et à l'entretien d'une plateforme informatique d'échange d'information, d'idées et de documents gérée par l'un des partenaires.</p>	DG OCE	30.06.16	

Réf	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications des entités)		
		Responsable	Délai au	Fait le
6.4	<u>Recommandation 16 cf. Constat 9</u> Formation des partenaires EdS La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'étudier la réalisation d'un module de formation des encadrants d'EdS en faisant intervenir les partenaires dont l'organisation est une entreprise sociale d'insertion (par exemple un module d'une journée répété chaque année). La participation à ce module pourrait être rendue obligatoire pour tout nouvel encadrant.	DG OCE	30.06.16	
6.5	<u>Recommandation 17 cf. Constats 14, 23, 25</u> Plan de réinsertion et rapport d'évaluation La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de proposer une révision des articles 42B al. 1 et 42C al. 1 de la LIASI concernant l'établissement d'un plan de réinsertion pour confier l'établissement de ce plan au service spécialisé de l'Hospice général (SRP) qui en est déjà chargé par voie réglementaire (art. 23B al. 1 RIASI). Dans cette optique, la Cour suggère de revoir le canevas des rapports d'évaluation établis par les encadrants du stage d'évaluation à l'emploi afin de mieux coordonner leur activité avec celle des conseillers en réinsertion du SRP. Ce canevas doit prévoir une possibilité d'indiquer que la pertinence des cibles professionnelles n'a pas pu être évaluée.	N/A		
6.5	<u>Recommandation 18 cf. Constats 12, 20, 22, 23</u> Limitation des abandons de stage Pour limiter les abandons de stage des chômeurs en fin de droits et faciliter l'évaluation de leur capacité à se réinsérer, la Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de prendre des mesures permettant de prendre en compte les situations personnelles variées des personnes recourant à l'aide sociale après leur arrivée en fin de droits. Les actions suivantes pourraient être entreprises: <ul style="list-style-type: none"> - élargir la palette des activités proposées par les prestataires actuels ou, à tout le moins, accroître le nombre de places de stages administratifs tels que ceux proposés par PRO; - recourir à des prestataires supplémentaires proposant de nouvelles activités (davantage d'activités relevant du secteur tertiaire) ou s'adressant à des populations spécifiques comme les jeunes adultes; - prévoir une possibilité de différer le début du stage jusqu'à quatre semaines après le passage de la check-list pour les personnes qui ne seraient momentanément pas disponibles en raison de changements d'organisation personnelle et familiale liés au statut de bénéficiaire de l'aide sociale; - orienter directement vers un CAS les personnes réfractaires au stage et prévoir une participation ultérieure dans un délai à fixer (par exemple six mois). 	N/A		
6.5	<u>Recommandation 19 cf. Constat 21</u> Dispenses de stage La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'élargir la liste des motifs de dispense	Directrice insertion - DGAS	31.12.16	

Réf	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications des entités)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	de stage (par exemple les stages d'insertion proposés par l'URA ou en fonction du bilan de fin de chômage de la recommandation 1.1). Cet élargissement devrait faire l'objet d'une phase de test clairement définie et sa pertinence devrait être évaluée en fonction des retours du SRP à l'issue de la phase de test.			
6.6	<p><u>Recommandation 20 cf. Constats 20, 22, 24, 25</u></p> <p>Mise en œuvre d'une orientation plus individualisée</p> <p>La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général de prendre les mesures organisationnelles permettant de mettre en œuvre les actions découlant de la Recommandation 18. Selon les options validées par le département, ces mesures peuvent être les suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Différer jusqu'à quatre semaines le début du stage: <ul style="list-style-type: none"> • lorsqu'une meilleure adéquation entre le contenu du stage et le profil du participant apparaît nécessaire aux assistants sociaux de l'antenne OCE pour favoriser le bon déroulement du stage ainsi que l'évaluation de la capacité de réinsertion de la personne. Le délai permet, le cas échéant, d'attendre qu'une place de stage adéquate se libère. A cet effet, il sera nécessaire que l'Antenne OCE soit informée du détail des places de stage occupées (recyclage, vente, restauration, etc.); • lorsque la personne est momentanément indisponible en raison d'éventuels changements d'organisation personnelle et familiale liés au statut de bénéficiaire de l'aide sociale; - Envisager une orientation directe vers les CAS des personnes refusant catégoriquement de participer au stage bien qu'elles répondent aux critères prévus par la check-list. Dans tous les cas, la disponibilité de ces personnes devra être réexaminée dans l'année suivant leur orientation vers un CAS. 	N/A		
6.6	<p><u>Recommandation 21 cf. Constat 19</u></p> <p>Test du niveau de français</p> <p>La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général d'employer un test standard pour évaluer le niveau de français lors de la procédure d'examen de la disponibilité pour le stage (check-list). Afin d'éviter de surcharger l'antenne OCE, le passage de ce test ne serait requis que pour les personnes orientées vers un CAS en raison d'un niveau de français insuffisant.</p>	Directeur action sociale - HG	01.01.16	
6.6	<p><u>Recommandation 22 cf Constat 26</u></p> <p>Validation de l'orientation à l'issue du stage</p> <p>La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général de prévoir des rencontres des assistants sociaux de l'antenne OCE avec les bénéficiaires dont l'orientation à l'issue du stage s'avère incertaine.</p>	Directeur action sociale - HG	01.09.15	
6.6	<p><u>Recommandation 23 cf. Constat 20</u></p> <p>Réinscription et sanction des personnes ne se présentant pas au stage ou l'interrompant</p>	N/A		

Réf	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications des entités)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général de réexaminer la pratique actuelle de réinscription au stage et de sanction des personnes n'ayant pas commencé ou ayant interrompu ce dernier pour des raisons autres que la prise d'un emploi ou la présentation d'un certificat médical. Une orientation plus individualisée (cf. la recommandation 20) devrait permettre de limiter les non-présentations et les abandons et donc également les réinscriptions. La réflexion devra par ailleurs tenir compte du fait qu'il est contreproductif de réinscrire immédiatement les personnes qui restent réfractaires au stage. Ces dernières devraient cependant être soumises à un nouveau passage de la check-list dans un délai à fixer (par exemple six mois).			
6.6	<u>Recommandation 24 cf. Constat 18</u> Effectifs de l'antenne OCE La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général de veiller à ajuster la dotation en personnel de l'antenne OCE en fonction des tâches supplémentaires qui lui sont confiées par les présentes recommandations (réaffectation à coûts constants d'un ou deux postes).	Directeur action sociale - HG	31.12.16	
6.7	<u>Recommandation 25 cf. Constats 13, 16, 17</u> Catalogue des mesures accessibles depuis les CAS La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général d'établir un catalogue des différentes mesures de réinsertion professionnelle (y compris celles visant la qualification) accessibles aux bénéficiaires suivis dans les CAS. Il s'agira notamment de définir leurs objectifs, leurs publics-cibles, les procédures d'attribution, ainsi que les modes de financement.	Directeur action sociale - HG	01.09.15	
6.7	<u>Recommandation 26 cf. Constats 16, 17, 39</u> Aide à la recherche d'emploi des bénéficiaires poursuivant des objectifs d'insertion professionnelle La Cour recommande à la direction générale de l'Hospice général d'informer les bénéficiaires ayant signé un CASI visant l'insertion professionnelle et n'étant pas suivis par le SRP de l'existence des mesures accessibles depuis les CAS (cf. le catalogue de la recommandation 25), ainsi que des possibilités offertes en dehors de l'Hospice général (associations, communes) en matière d'aide à la recherche d'emploi (prévoir une liste spécifique pour chaque CAS).	Directeur action sociale - HG	01.03.16	
6.8	<u>Recommandation 27 cf. Constats 3, 32</u> Indicateurs concernant les chômeurs non indemnisés La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de développer et tester des indicateurs permettant de valoriser le suivi des chômeurs non indemnisés en se basant notamment sur les indicateurs actuellement en cours de développement au niveau national. Cette valorisation contrebalancerait le poids donné par les indicateurs fédéraux actuels au suivi des chômeurs indemnisés, ainsi que les limites de l'indicateur de durée moyenne du chômage. Elle correspondrait à la nouvelle orientation de l'accord de prestations entre les cantons et la Confédération pour	DG OCE	30.06.16	

Réf	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications des entités)		
		Responsable	Délai au	Fait le
	l'exécution de l'assurance-chômage.			
6.8	<u>Recommandation 28 cf. Constats 30, 37</u> Indicateurs mesurant les passages entre les systèmes La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de développer des indicateurs permettant de documenter le parcours des demandeurs d'emploi entre les trois principales institutions actives en matière de réinsertion professionnelle (assurance-chômage, aide sociale, assurance-invalidité). Le département devra déterminer la procédure permettant de concilier le besoin d'information statistique et le respect de la protection des données (anonymisation des données, recours à un prestataire externe).	DG OCE	31.12.17	
6.8	<u>Recommandation 29 cf. Constats 34, 40</u> Mesure de la satisfaction des parties prenantes au dispositif de réinsertion professionnelle cantonal La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de mener des enquêtes de satisfaction annuelles permettant de mesurer la satisfaction des différents intervenants du dispositif (conseillers ORP, conseillers en recrutement, conseillers en réinsertion, assistants sociaux, encadrants de stage ou de mesures de réinsertion, etc.), ainsi que celle des demandeurs d'emploi.	DG OCE	31.12.17	
6.8	<u>Recommandation 30 cf. Constat 33</u> Comité stratégique LIASI La Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé de confier au comité stratégique LIASI la tâche de veiller à la cohérence des deux systèmes d'insertion professionnelle (ORP et SRP). Dans ce cadre, un objectif concernant les passages entre les systèmes devrait être formulé (cf. l'indicateur de la recommandation 28).	Directrice insertion - DGAS	30.06.16	
6.8	<u>Recommandation 31 cf. Constats 33, 34</u> Comité de suivi LIASI En lien avec l'objectif de la recommandation 30, la Cour recommande au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé d'élargir le champ des thématiques abordées par le comité de suivi LIASI en invitant ponctuellement d'autres acteurs de la réinsertion professionnelle (responsables d'ORP, prestataires de mesures d'insertion, et associations de défense des chômeurs et des usagers de l'aide sociale). Le suivi des chômeurs en fin de droits par l'ORP devrait notamment être abordé dans ce cadre.	Directrice insertion - DGAS	30.06.16	

8. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs des départements et services du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé et de l'Hospice général, ainsi que toutes les associations concernées par la politique évaluée qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également ses mandataires de l'institut d'études démographiques et du parcours de vie de l'Université de Genève, ainsi que les membres de groupe de suivi scientifique de l'étude quantitative réalisée dans le cadre de ce mandat.

L'évaluation a été terminée le 13 mars 2015. Le rapport complet a été transmis au département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé et à l'Hospice général dont les observations remises le 20 avril 2015 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités concernées par l'évaluation.

Genève, le 28 avril 2015

Isabelle Terrier

Présidente

Stanislas Zuin

Magistrat titulaire

François Paychère

Magistrat titulaire

9. BIBLIOGRAPHIE

Articles, ouvrages et rapports

- Aeppli D., Ragni T. (2009), Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in die Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006. Publikation zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 28, Bern: SECO.
- Aeppli D. (2006), La situation des chômeurs en fin de droits en Suisse. Quatrième étude. Mandatée par la Commission de surveillance de l'assurance-chômage. Berne: Publication du SECO, Politique du marché du travail no 21.
- Amosa (2007), Chômage de longue durée. Situation et mesures. Zürich: Observatoire du marché du travail de Suisse orientale, Argovie et Zoug.
- Bonoli G. (2008), Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle, Lausanne: IDHEAP, Working paper de l'IDHEAP
- Bonoli G., Flückiger Y., Berclaz M., Kempeneers P., Wichmann S. (2008), Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg, Lausanne: IDEHAP et Genève: Observatoire universitaire de l'emploi.
- Bonoli G., Champion C. (2013), La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne, Lausanne: IDHEAP, Cahier de l'IDHEAP 281
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 1998: *Chômeurs en fin de droit. Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire*, Genève: CEPP.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 2002: *Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée. Evaluation des mesures cantonales*, Genève: CEPP.
- Cour des comptes du canton de Vaud (2014), Audit de la performance des mesures cantonales d'insertion professionnelle destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale, Rapport no 29, Lausanne: Cour des comptes du canton de Vaud.
- Da Cunha A., Favia Y., Mager C., Pellaton L.S. et Stofer S. (2001), Evaluation du Revenu Minimum Cantonal d'aide Sociale (RMCAS). Institut de géographie de l'Université de Lausanne, Département de l'action sociale et de la santé, Genève.
- Evaluanda [Mabillard J., Zellweger E.] (2014), Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI, Evaluation intermédiaire de la mise en oeuvre du dispositif, Genève: Evaluanda.
- Felder D. (1997), Rapport sur l'évaluation des effets de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS). Genève: Chancellerie d'État.
- Flückiger Y. (2010), Evaluation du programme emploi formation (PEF), Genève: Observatoire universitaire de l'emploi
- Flückiger Y., Kempeneers P. (2007), Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les « Maisons Hestia » à Genève, rapport intermédiaire, Genève, Observatoire universitaire de l'emploi.
- Flückiger Y., Kempeneers P. (2008), Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les « Maisons Hestia » à Genève, rapport final, Genève, Observatoire universitaire de l'emploi.
- Flückiger Y., Vassiliev A. (2004), Evaluation du RMCAS: Une synthèse en 20 points, Université de Genève, Observatoire universitaire de l'emploi.
- Fluder R., Graf T., Ruder R., Salzgeber R. (2009), Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bern: Bundesamt für Sozialversicherung und Berner Fachhochschule für Soziale Arbeit.
- Gerfin M., Lechner M. (2002), A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policies in Switzerland. *Economic Journal*, 112: 854-893.
- Held D. (2010), Office cantonal de l'emploi – Genève. Rapport d'audit. Lutry: PI Management (mandat du SECO)
- Jendoubi V., Benninghoff F., Wassmer P.-A. (2014), Evaluation du dispositif d'Assistant-e-s à l'intégration scolaire, Genève: Service de la recherche en éducation.

- Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, (2008), Aide sociale 2008. Explication et anticipation de l'évolution des dépenses et des bénéficiaires de l'aide sociale dans les limites des territoires cantonaux. Genève: OUE.
- Longchamp F. (2011), La meilleure politique sociale, c'est l'emploi. Yverdon: Dossiers Artias. <http://www.artias.ch/wp-content/uploads/2011/06/Dossier_juillet_11.pdf>
- Losa, F. B., Bigotta, M., Stephani, E., Ritschard, G. (2014), D'où venons-nous? Que sommes-nous? Où allons-nous? Analyse des parcours professionnels des chômeurs de longue durée en Suisse. Giubiasco: Ufficio di Statistica TI.
- Marquis J.-F. (2010), Conditions de travail, chômage et santé. La situation en Suisse à la lumière de l'Enquête suisse sur la santé 2007. Lausanne: Page Deux.
- Marti M., Mattmann M., Walker P. (2013), Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf Einkommen und Erwerbsbiografien, Ecoplan, Berne: SECO Politique du marché du travail n° 34.
- Martin J.-P., Grubb D. (2001), What works and for whom: a review on OECD countries' experiences with active labour market policies. Swedish Economic Policy Review, 8: 9-56.
- Morlok M. & al. Morlok M., Liechti D., Lalive R., Osikominu A., Zweimüller J. (2014), Evaluation der Arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und –chancen. Berne: SECO Politique du marché du travail n° 41.
- November A. (2003), Le revenu minimum social à Genève: douze ans de débats politiques, Notes et travaux n°67, Genève : Institut universitaire d'études du développement.
- Oegerli T., Morlok M. (2007), Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit. Ein Arbeitsbericht des Projekts „Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen“. Zurich: AMOSA.
- OFS (2009), Arriver en fin de droit et après? Analyse de la réinsertion des personnes arrivées en fin de droit de l'assurance-chômage. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- OFS (2013), Indicateurs du marché du travail 2013, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- Salzgeber R. (2012), Conséquences de la 4e révision de l'assurance-chômage pour l'aide sociale. La Vie économique Revue de politique économique, 9/2012: 64.
- Simonet J.-C., Bonoli G., Genoud J., Sautière H. et Guerry E. (2013), Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée. Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques, Fribourg: État de Fribourg.
- Studer M., Hadziabdic S., Ritschard G. (2014), Analyse des trajectoires des chômeurs en fin de droits dans le canton de Genève, Volet quantitatif de l'évaluation de la politique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits. Mandat confié à l'Institut d'études démographiques et du parcours de vie par la Cour des comptes de la République et canton de Genève, Université de Genève.
- Wolf T., Kempeneers P. (2013), Évaluation de la durabilité et de l'efficacité des Allocations de Retour en Emploi (ARE), Genève : Observatoire Universitaire de l'Emploi.
- Wunsch C. (2008), On the Effectiveness and Optimal Design of Labour Market Policies in Germany. 2008. Thèse de doctorat. University of St. Gallen.

Textes de lois

- LACI: Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité – 837.0
- LSE: Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services – 823.11
- LAI: Loi fédérale sur l'assurance-invalidité – 831.20
- LMC: **Loi cantonale en matière de chômage** – J 2 20
- RMC: Règlement de la loi cantonale en matière de chômage – J 2 20.01
- LIASI: **Loi sur l'insertion et l'aide sociale** – J 4 04
- RIASI: Règlement de la loi sur l'insertion et l'aide sociale – J 4 04.01
- LSELS: Loi cantonale sur le service de l'emploi et la location de services – J 2 05

Lois abrogées

- LRMCAS: Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit – J 2 25
- LASI: Loi sur l'aide sociale individuelle – J 4 04

Projets de lois

PL 7158: Projet de loi du Conseil d'État: a) abrogeant la loi sur le fonds cantonal genevois de chômage (J 4 7); b) modifiant la loi en matière de chômage (J 4 5)

PL 7496: Projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi en matière de chômage (J 4 5)

PL 8938: Projet de loi de Mme et MM. Pierre Weiss, Blaise Matthey, Gilles Desplanches, Jean-Michel Gros, Gabriel Barrillier, Jacques Jeannerat, Pierre Kunz, Claude Blanc, Stéphanie Ruegsegger, Patrick Schmied, Robert Iselin et Jacques Pagan modifiant la loi en matière de chômage (J 2 20)

PL 9676: Projet de loi du Conseil d'État sur l'aide sociale individuelle (J 4 04)

PL 9676-A: Rapport de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État sur l'aide sociale individuelle (J 4 04)

PL 9922: Projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi en matière de chômage (J 2 20)

PL 9922-A: Rapport de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi en matière de chômage (J 2 20)

PL 9924: Projet de loi de Mmes et MM. Alain Charbonnier, Roger Deneys, Françoise Schenk-Gottret, Véronique Pürro, Alberto Velasco, Christian Brunier, Virginie Keller Lopez, François Thion, Elisabeth Chatelain, Alain Etienne, Carole-Anne Kast modifiant la loi en matière de chômage (J 2 20)

PL 10599: Projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04)

PL 10599-A: Rapport de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04)

PL 10677: Projet de loi de Mmes et MM. Antoine Droin, Marie Salima Moyard, Alain Charbonnier, Lydia Schneider Hausser, Roger Deneys, Christian Dandrès, Anne Emery-Torracinta, Christine Serdaly Morgan, Aurélie Gavillet, Jean-Louis Fazio, Elisabeth Chatelain modifiant la loi en matière de chômage (J 2 20)

PL 10821-A: Rapport de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20)

PL 11161-A: Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État approuvant les états financiers individuels de l'État de Genève pour l'année 2012

PL 11541: Projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi en matière de chômage (J 2 20)

Rapport divers

RD 320: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'évaluation des effets de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS)

RD 331: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'évaluation des effets de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS)

RD 461: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'évaluation des effets de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS)

RD 873: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur l'évaluation de la nouvelle loi en matière de chômage

Autres documents

Normes de la CSIAS 04/05

Normes de la CSIAS 12/07

10. PERSONNES INTERROGÉES

Henning ATZAMBA	analyste, unité Plasta, service administratif et financier, OCE**
José BARRANCO	directeur adjoint, service de l'ORP, OCE
Maurizio BIGOTTA	doctorant, Université de Genève*
David BITENCOURT	statisticien, service des mesures pour l'emploi, OCE
Léa BRUNNER	chefe de secteur, service des emplois de solidarité, OCE
Liliane BURKARDT	chefe de groupe, service administratif et financier, OCE
Stéphanie CODOUREY	adjointe de direction, direction générale de l'action sociale
Grégoire DELALOYE	responsable d'unité, antenne OCE, Hospice général
Christian DUCRET	directeur, service de l'ORP, OCE
Christophe DUNAND	directeur, Réalise
Eric ETIENNE	directeur, service des emplois de solidarité, OCE
Philippe EGLI	analyste, service des mesures pour l'emploi, OCE
Johnathan GAST	collaborateur scientifique, statistique du marché du travail, SECO*
Jean-Luc GENTILE	directeur, secteur insertion, Swissnova
Doris GORGÉ	présidente, Le Dialogue
Albert-Luc HAERING	secrétaire général, Hospice général (jusqu'en 2014)*
Pierre KEMPENEERS	directeur de recherche, observatoire universitaire de l'emploi*
Catherine LANCE PASQUIER	secrétaire générale adjointe en charge du marché de l'emploi, ex-département de la solidarité et de l'emploi (jusqu'à fin 2013)*
Monica LOPEZ	responsable d'unité, URA, Hospice général
Flamur Viktor MALVATAJ	responsable d'unité, SRP, Hospice général
Nadine MUDRY	directrice des politiques d'insertion, direction générale de l'action sociale*
Véronique MUDRY SURDEZ	directrice, service administratif et financier, OCE
Alex PAVLOVIC	collaborateur scientifique, section statistique et registres centraux, Centrale de compensation AVS/AI*
Eric PILLET	responsable de formation, service des mesures pour l'emploi, OCE
Christian PISSOT,	comptable, service administratif et financier, OCE
Valérie RICCARDI	directrice adjointe, service employeurs, OCE
Frédéric RIEBEN	assistant en organisation de l'information, unité Plasta, service administratif et financier de l'OCE**
Gilbert RITSCHARD	professeur, faculté des sciences de la société, Université de Genève*
Sophie ROSSILLION	chefe du service études et statistiques, Hospice général*
Jérôme SAVARY	directeur, Mobilidée (jusqu'à fin août 2014)
Patrick SCHMIED	directeur général, OCE (jusqu'à fin juillet 2014)**
Philipp SCHROFT	directeur, Service social, Ville de Genève
Caroll SINGARELLA	directrice, service des mesures pour l'emploi, OCE
Matthias STUDER	chercheur post-doc, faculté des sciences de la société, Université de Genève*
Laure TAUPENAS	responsable RH, Swissnova
Carole THÉVOZ-SCHMID	responsable du département évaluation professionnelle, Fondation PRO
Jean-Paul VERGÈRES	responsable relations entreprises, service employeurs, OCE
Sabrina VEZZA	responsable mesure LIASI, Fondation PRO
Charles VINZIO	directeur, service employeurs, OCE
Valérie VONLANTHEN	collaboratrice, Le Dialogue

*personnes rencontrées durant l'étude de faisabilité

**personnes rencontrées durant l'étude de faisabilité et durant l'évaluation

Personnes ayant participé aux focus groupes :

Gérald AMACKER	conseiller en réinsertion, SRP, Hospice général
Isabel AMIN KORRAHA	conseillère en personnel, ORP, OCE
Isabelle CUENIN TOFFALETTI	conseillère en personnel, ORP, OCE
Claudio BAVARESCO	conseiller en personnel, ORP, OCE
Sonja BIBUS	conseillère en personnel, ORP, OCE
Beatrice BOURGEOIS	conseillère en personnel, ORP, OCE
Viviane BRUANT	assistante sociale, antenne OCE, Hospice général
Verena DA SILVA CALHAU	conseillère en réinsertion SRP, Hospice général
Laurence DAILLY	conseillère en personnel, ORP, OCE
Pietro DELL'ESTATE	conseiller en recrutement, service employeurs, OCE
Vanessa GILBERT	assistante sociale, antenne OCE, Hospice général
Monique GUI SOLAN	conseillère en personnel, ORP, OCE
David MARESCUTTI	conseiller en personnel, ORP, OCE
Vincent NICOLIER	conseiller en personnel, ORP, OCE
Luc SCHILDERMANS	assistant social, CAS de la Servette, Hospice général
Anne-Marie VON ROTH	conseillère en recrutement, service employeurs, OCE
Christophe WEBER	conseiller en personnel, ORP, OCE
Nathalie WILHELM	assistante sociale, CAS de la Jonction, Hospice général

Membres du groupe de suivi de l'étude quantitative

Henning ATZAMBA	analyste, unité Plasta, service administratif et financier, OCE
Pascal GABEREL	professeur, haute école de travail social et de la santé Vaud
Daniel OESCH	professeur, faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne
Alex PAVLOVIC	collaborateur scientifique, section statistique et registres centraux, Centrale de compensation AVS/AI*
Gilbert RITSCHARD	professeur, faculté des sciences de la société, Université de Genève
Sophie ROSSILLION	chefe du service études et statistiques, Hospice général*

11. ANNEXES

Annexe 11.1 Critères d'éligibilité aux emplois de solidarité

Critères d'éligibilité non cumulatifs:

- Âge: Avoir 55 ans et plus
- Situation familiale: vivre seul ou être chef-fe de famille monoparentale
- Langue: maîtrise problématique du français écrit
- Formation et qualifications: ne pas avoir achevé de formation professionnelle
- Situation financière: risque de recours à l'Hospice général (ressources insuffisantes ou inexistantes)
- Expérience professionnelle: expérience professionnelle peu qualifiante
- Motivation: motivation pour travailler aux conditions prévues par la loi
- Capacité d'exercer un emploi: pas de problèmes de santé empêchant l'exercice d'une activité professionnelle.

Sont en revanche inéligibles:

- Les personnes en demande d'une rente AI ou en recours contre l'AI
- Les personnes de moins de 30 ans (possibilité d'une entrée en matière exceptionnelle pour les 25-29 ans)
- Les personnes titulaires de permis B étudiant, Ci, K, L ou N.

Annexe 11.2 Postes d'emplois de solidarité par secteur d'activité

Tableau 42: postes actifs au 31.10.2014 par secteurs d'activité

Postes par secteur d'activité	Nbre postes	Postes par secteur d'activité	Nbre postes
<i>Administration - gestion</i>		<i>Artisanat - métiers manuels</i>	
Aide-comptable	3	Couturier/ère	6
Assistant(e) administratif/ve	20	Employé(e) de blanchisserie	16
Assistant(e) communication	1	Employé(e) de maintenance	17
Assistant(e) de direction	2	Employé(e) de maison-intendant	4
Assistant(e) de projet	1	Empl.de production artisanale	4
Assistant(e) formation	1	Employé(e) de voirie	1
Assistant(e) recherche de fonds	2	Empl. tri vêtements/brocante	27
Assistant(e) RH	6	Horticulteur/trice-maraîcher/ère	3
Chargé(e) de communication	1	Jardinier/ère-paysagiste	10
Chargé(e) de projet	5	Menuisier/ère	5
Collaborateur/trice d'accueil	16	Ouvrier/ère agricole	3
Conseiller/ère mobilité	3	Peintre	3
Contremaître(sse)	3	Serrurier/ère	3
Employé(e) de bibliothèque	9	<i>Total Artisanat - métiers manuels</i>	<i>102</i>
Gérant(e) de magasin	9		
Gérant(e) de site	14	<i>Industrie - métiers techniques</i>	
Rédacteur/trice	2	Assistant(e) informatique	1
Secrétaire-réceptionniste	28	Électricien(ne)	1
<i>Total Administration - gestion</i>	<i>125</i>	Électronicien(ne)	1
		Empl. de production industrielle	4
<i>Commerce - restauration</i>		Graphiste-infographe	1
Aide de cuisine	17	Imprimeur/se-sérigraphie	3
Cuisinier/ère	6	Informaticien(ne)	4
Employé(e) de restauration	17	Mécanicien(ne)	5
Technico-commercial	1	Mécanicien(ne) vélo	7
Vendeur/se alimentaire	5	<i>Total Industrie - métiers techniques</i>	<i>27</i>
Vendeur/se non alimentaire	27		
<i>Total Commerce - restauration</i>	<i>73</i>	<i>Transport - manutention</i>	
		Chauffeur-livreur/se	26
<i>Services à la personne</i>		Conducteur/trice cyclotri	10
Accompagnant(e) de personnes	2	Cyclolivreur/se	34
Accompagnant(e) d'enfants	210	Logisticien(ne)	9
Agent(e) d'information	8	Manutentionnaire-magasinier/ère	24
Chauffeur-accompagnant(e)	20	<i>Total Transport - manutention</i>	<i>103</i>
Esthéticien(ne)	2		
Huissier/ère-surveillant(e)	19		
Moniteur/trice informatique	1		
Moniteur/trice-animateur/trice	13		
<i>Total Services à la personne</i>	<i>275</i>	<i>Total postes ouverts (31.10.2014)</i>	<i>705</i>

Source: données SEdS

Annexe 11.3: Pourcentages synthétiques

Tableau 43: Situation 9, 12 et 15 mois après l'arrivée en fin de droits

Situation à 9 mois														
Cohorte	Décès et AVS	Aucun	AI	Aide sociale	RMCAS	Mixte	Chômage	Prestation sociale et travail	EdS	Emploi temporaire	ARE	Revenu < 2500	Revenu > 2500	Nombre d'AFD
Cohorte 1 (01.02.2007 — 31.01.2008)	1	17	1	4	7	1	2	4	0	35	4	6	18	3414
Cohorte 2 (01.02.2008 — 31.03.2010)	1	23	1	6	13	1	3	7	5	10	6	8	18	6225
Cohorte 3 (01.04.2010 — 28.02.2011)	1	23	1	7	11	0	2	7	4	9	6	8	20	2620
Cohorte 4 (01.03.2011 — 31.03.2011)	0	28	0	11	10	0	1	7	3	3	6	8	21	2558
Cohorte 5 (01.04.2011 — 31.01.2012)	1	26	1	9	13	1	2	7	5	0	6	10	21	3049
Cohorte 6 (01.02.2012 — 31.12.2012)	1	27	1	21	0	1	2	6	4	1	9	9	18	2863

Situation à 12 mois														
Cohorte	Décès et AVS	Aucun	AI	Aide sociale	RMCAS	Mixte	Chômage	Prestation sociale et travail	EdS	Emploi temporaire	ARE	Revenu < 2500	Revenu > 2500	Nombre d'AFD
Cohorte 1 (01.02.2007 — 31.01.2008)	2	16	1	3	7	1	5	4	0	29	5	6	21	3414
Cohorte 2 (01.02.2008 — 31.03.2010)	2	23	1	6	14	1	4	6	5	5	7	8	19	6225
Cohorte 3 (01.04.2010 — 28.02.2011)	2	24	1	7	13	1	2	7	3	4	6	8	22	2620
Cohorte 4 (01.03.2011 — 31.03.2011)	0	27	0	10	11	1	2	6	3	1	6	9	24	2558
Cohorte 5 (01.04.2011 — 31.01.2012)	1	25	1	9	12	1	3	7	5	0	6	9	22	3049
Cohorte 6 (01.02.2012 — 31.12.2012)														2863

Situation à 15 mois														
Cohorte	Décès et AVS	Aucun	AI	Aide sociale	RMCAS	Mixte	Chômage	Prestation sociale et travail	EdS	Emploi temporaire	ARE	Revenu < 2500	Revenu > 2500	Nombre d'AFD
Cohorte 1 (01.02.2007 — 31.01.2008)	2	16	1	4	6	3	25	5	0	4	4	6	24	3414
Cohorte 2 (01.02.2008 — 31.03.2010)	2	22	1	6	14	1	7	6	4	2	4	8	22	6225
Cohorte 3 (01.04.2010 — 28.02.2011)	2	24	1	7	13	1	4	7	3	1	4	7	25	2620
Cohorte 4 (01.03.2011 — 31.03.2011)	0	26	0	11	11	1	3	6	3	0	3	9	27	2558
Cohorte 5 (01.04.2011 — 31.01.2012)	2	24	1	9	12	1	4	6	4	0	3	9	26	3049
Cohorte 6 (01.02.2012 — 31.12.2012)														2863

Source : Studer, Hadziabdic & Ritschard, 2014

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3

tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch>