

Emploi et chômage à Genève

La CGAS est auditionnée le 13 novembre par la commission de l'économie du Grand Conseil sur les projets de loi 8822 et 8824 traitant des mesures cantonales de chômage. A cette occasion, il lui a semblé opportun de mettre ces mesures cantonales et les lois qui les définissent dans un contexte plus général, et d'abord en rappelant quelques unes des raisons du fort taux de chômage genevois.

1. Le taux de chômage genevois

Genève a toujours connu un plus fort taux de chômage que le reste de la Suisse. Des études approfondies (et notamment celle du Laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève - LEA) ont montré qu'il n'y a pas qu'une seule cause à ce fort taux. Et cela contrairement aux analyses myopes rendant responsables du chômage les chômeurs-euses faînéant-e-s et les emplois temporaires cantonaux.

L'explication des disparités cantonales ne peut pas être réduite à un facteur unique comme certains voudraient le laisser entendre, en évoquant principalement les mesures spécifiques prises à Genève à l'égard des chômeurs arrivés une première fois en fin de droit aux indemnités fédérales. Si ces programmes d'emplois temporaires mis en place par le canton de Genève sont susceptibles de prolonger la durée du chômage et d'accroître par ce biais le taux de chômage, ils ne peuvent à eux seuls justifier la totalité de l'écart observé. En effet, ces mesures n'ont été introduites à Genève qu'en 1983 à une époque où les disparités cantonales étaient déjà bien établies. Et, en 1980 le taux de chômage cantonal était 3,5 fois plus élevé que le taux en vigueur dans l'ensemble du pays.

Selon les études du LEA, il y a une différence permanente entre les taux de chômage genevois et helvétique, différence causée par des facteurs structurels, liés aux spécificités de l'économie cantonale :

- le comportement de la population active,
- le niveau de qualification
- la structure des activités économiques.

Nous reprenons ces trois points selon les analyses du LEA.

1.1 - Le comportement d'inscription

- Depuis le début des années 90, il y a une forte augmentation du taux d'inscription. En 1991, 34% seulement des personnes sans emploi étaient officiellement inscrites au chômage - elles sont 66% en 1996.
- La perception sociale du chômage a changé (durant les années 90) et les gens hésitent moins aujourd'hui à s'inscrire auprès d'un office cantonal de l'emploi qu'il y a 20 ans. Ce n'est pas seulement le nombre de chômeurs qui a augmenté for-

tement en Suisse et à Genève lors de la dernière décennie mais c'est aussi le comportement face à l'inscription qui a changé.

- A Genève, le taux d'inscription est resté supérieur à celui qu'il est au niveau de la Suisse dans son ensemble. Cette différence de comportement d'inscription entre Genève et la Suisse atteint environ 30%. Le taux de chômage genevois est donc plus élevé en raison notamment du comportement d'inscription de la population active à Genève.

1.2 - Moins de qualifications

- Les personnes les moins qualifiées sont plus exposées au risque de perdre leur emploi. De plus, la présence d'une main-d'oeuvre peu qualifiée accroît également le poids des secteurs économiques fragiles au sein des économies cantonales. Dans le même temps, une qualification insuffisante est un facteur qui tend à prolonger la durée du chômage.
- Pour la période de 1977 à 1995, la présence de travailleurs détenteurs de permis instables a réduit «artificiellement» le taux de chômage en contraignant les saisonniers à quitter le pays lors des phases conjoncturelles difficiles. Depuis le début des années 90, cet effet a nettement perdu de son importance. Il a fait place maintenant à un deuxième impact, lié au fait que la présence de travailleurs précaires renforce des secteurs économiques comme hôtellerie, restauration, construction et agriculture au sein des économies cantonales, activités qui alimentent (pour les trois premiers) les chiffres du chômage.
- Même effet pour la main-d'oeuvre féminine : son niveau de qualification reste inférieur à celui de la population masculine, même si l'argument est sans doute moins pertinent pour Genève que pour le reste du pays.

1.3 - La sortie du chômage

- Les personnes plus âgées éprouvent plus de difficultés à retrouver un emploi. Genève est pénalisée par un âge moyen des chômeurs plus élevé que la moyenne suisse.
- La part des personnes employées à temps partiel dans le canton accroît la durée du chômage. Le

même effet est lié à une hausse du pourcentage de femmes et de personnes étrangères dans la population de chaque canton.

- Le caractère urbain du canton influence la probabilité de quitter le chômage : la durée du chômage est supérieure dans les agglomérations urbaines à ce qu'elle est dans les zones rurales.
- La position excentrée de Genève décourage la mobilité : un Bernois trouvera des centaines de milliers de postes de travail à cent kilomètres de chez lui, ce qui n'est pas le cas d'un Genevois ... à moins qu'il n'aille travailler en France !

1.4 - Les activités économiques

- Genève a une structure économique fort différente d'autres cantons (et particulièrement de Bâle, qui lui est souvent comparé).
- Il y a davantage d'entrées au chômage à cause de secteurs économiques caractérisés par de forts taux de rotation du personnel (restauration et hôtellerie).

- Les conditions de travail et de rémunération dans certains secteurs ne sont pas suffisamment attractives, souvent trop proches des prestations sociales, pour inciter les chômeurs à reprendre un emploi. Pour qu'une politique de réinsertion professionnelle soit couronnée de succès, elle doit pouvoir s'appuyer sur des conditions de travail et des rémunérations suffisamment attrayantes.
- En période de croissance économique, les nouveaux emplois créés exigent des qualifications qui ne permettent pas la réinsertion automatique d'une forte proportion des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés, ce qui est à Genève plus important qu'en Suisse.
- Malgré son taux de chômage élevé, Genève reste attractif aussi bien pour la main-d'oeuvre que pour les chômeurs eux-mêmes : Genève est un des seuls cantons suisses (avec Zürich) à connaître un flux migratoire de demandeurs d'emploi positif. Si, dans le même temps, ce flux est également positif au niveau des travailleurs, cela signifie que les chômeurs genevois font face à une concurrence accrue sur le marché du travail.

2. L'emploi à Genève

Ces considérations sur le taux de chômage genevois montrent à l'évidence qu'une seule mesure ne suffira pas à réduire le nombre de sans emplois à Genève (et en Suisse !) et que l'abaissement du taux de chômage ne peut pas provenir d'une politique de gestion du chômage, mais bien d'une réelle politique de l'emploi. Tant il est vrai qu'il n'y a pas du chômage parce qu'il y a des chômeurs, mais qu'il y a des chômeurs parce que le chômage existe.

C'est pourquoi la CGAS met en avant un certain nombre de propositions en matière de politique de l'emploi, dont certaines sont par ailleurs déjà anciennes.

2.1 - La promotion de l'emploi

La réflexion doit être entreprise – ou plutôt continuée – en axant davantage la promotion économique sur la promotion de l'emploi. On ne peut se satisfaire de la théorie – d'ailleurs discutable – que la venue d'entreprises extérieures crée des emplois locaux selon le principe du "ruissellement" (une entreprise de haute technologie emploie aussi des nettoyeurs), car même si ce genre de ruissellement existe, les emplois ainsi créés ne sont pas forcément conformes aux besoins du marché local, et sont souvent inadaptés en termes de progression de la formation professionnelle des personnes qui les occupent.

Comme le montrent les expériences réussies ailleurs, la priorité doit être mise sur les PME indigènes ou susceptibles de s'installer dans le canton. Le cadre de ce redéploiement doit intégrer en priorité les notions de qualité, pour les conditions de travail (emplois socialement utiles, biens payés et valorisants) et pour l'économie.

Une telle tâche est difficile, de longue haleine : découvrir des responsables d'entreprises susceptibles de créer des emplois, trouver des solutions qui permettent de transformer les aides en emplois stables.

Cela ne signifie pas que n'importe quel investissement est le bienvenu parce qu'il signifie la création d'emplois, des arbitrages doivent être faits en particulier entre emplois et environnement. Mais le chômage actuel et la dégradation des conditions de travail qu'il implique par ailleurs doivent être pris sérieusement en compte.

Là encore, l'objectif premier est la création d'emplois à haute valeur ajoutée. Mais les autres emplois ne doivent pas être abandonnés. Le commerce et le bâtiment doivent être encouragés et orientés vers la satisfaction des besoins sociaux existants ou à venir. L'érosion de l'emploi dans le secteur public et parapublic doit être stoppée et la tendance inversée, car il s'agit d'une source d'emplois socialement utiles et dans lesquels travaillent notamment de nombreuses femmes.

La fiscalité, l'aménagement du territoire notamment doivent être considérés comme des instruments au service de la promotion économique. Ce qui implique que les compromis qui peuvent être trouvés dans ces domaines au nom de l'emploi ne doivent pas l'être sans discernement. Les conditions de la création ou du maintien d'emplois doivent faire l'objet de concertations et non d'oppositions systématiques. Notre attachement au partage du travail ne nous conduit pas pour autant à oublier la nécessité de créer de nouveaux emplois et de maintenir ceux qui existent.

En ce qui concerne le développement de l'économie et de l'emploi, la CGAS pense qu'on ne trouvera pas de solution entièrement satisfaisante – particulière-

ment dans un contexte de mondialisation rendant fragile toute implantation d'entreprises – si l'on ne prend pas davantage en compte les besoins tant matériels que sociaux de la population locale (au sens large), que ce soit en terme de consommation ou de services (publics ou non) à la collectivité. Dans ce sens, aborder réellement la question de l'économie sociale et solidaire nous semble être une piste à suivre, car elle constitue une pépinière d'emplois quasiment infinie (pensons simplement au suivi de l'enfance, de la scolarité ou de la vieillesse, pensons à la demande non solvable comme l'était celle de l'atelier CGAS "bricolage").

Les secteurs socialement utiles et porteurs d'avenir tels que la protection de l'environnement, le recyclage des matériaux, l'énergie renouvelable, les technologies de pointe doivent bénéficier d'investissements importants. En même temps, un territoire doit donner l'opportunité à toutes celles et tous ceux qui y vivent d'occuper un emploi correspondant à leurs attentes et à leurs capacités, ou de pouvoir se former pour occuper les nouveaux emplois créés. Les efforts pour créer des emplois très qualifiés doivent aller de pair avec le maintien d'emplois demandant moins de qualifications, mais qui peuvent être utiles, pour autant que les conditions de travail soient améliorées et une formation de base assurée,

Genève doit jouer son rôle de pôle régional important, ce qui implique la prise en considération systématique de la dimension régionale.

2.2 - La formation professionnelle

L'orientation professionnelle, le recyclage, le perfectionnement et la formation sont autant de domaines où des efforts importants sont indispensables. Nous ne ferons pas ici un développement, puisque la CGAS a une commission qui travaille sur ce sujet. Notons juste trois éléments :

- On peut constater que l'apprentissage dual donne une meilleure adéquation des postes (voir le contre-exemple de la France), mais, comme il y a davantage d'apprentissage dual dans l'industrie que dans les services, on comprend ainsi que Genève – avec sa monoculture – connaît moins d'apprentissage dual que le reste de la Suisse. La perte de l'industrie est d'ailleurs un phénomène qui dépasse ce problème : la monoculture offre en matière d'acquisition d'un métier ou de reconversion professionnelle moins de choix pour les personnes et moins d'adéquation à leurs besoins et leurs capacités.
- La LACI est extrêmement restrictive (et cela a été confirmé à maintes reprises par le Tribunal fédéral des assurances) en matière de reconversion professionnelle : elle est réservée aux personnes dont le métier a disparu, ou qui ne sont plus en mesure d'exercer leur ancien métier. (Notons en passant que de ce point de vue la LACI discrimine les jeunes par rapport aux vieux !). Pourtant, il devrait

être possible à tout âge de changer de métier parce que l'ancien ne nous plaît plus, qu'on en a fait le tour, qu'on a le sentiment de s'être trompé de voie, ou encore qu'on ne trouve plus rien dans sa branche dans un périmètre raisonnable.

- Le FFPP (Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels) dispose de moyens supplémentaires quand le taux de chômage est élevé. Ces moyens sont-ils actuellement utilisés ?

2.3 - Les conditions de l'emploi

De plus, pour que le redéploiement économique serve la population du canton et de la région, les revendications syndicales prioritaires suivantes doivent être prises en considération et réalisées. Elles constituent d'ailleurs en partie la condition de la création ou du maintien de l'emploi.

- La durée du travail doit être réduite dans une proportion importante, à travers notamment des mesures de partage du travail. Contrairement au discours rétro-libéral, les 35 heures ont créé des emplois en France, même si c'est en nombre insuffisant et même si cela a malheureusement servi parfois de prétexte pour attaquer certains droits des salarié-e-s et pour précariser des emplois.
- Le niveau du pouvoir d'achat doit être maintenu (compensation intégrale du coût de la vie) en utilisant des mécanismes qui privilégient le pouvoir d'achat des bas et des moyens salaires. Il s'agit là à la fois d'une prise en compte des raisons du chômage (voir activités économiques) et d'une relance de l'activité économique.
- La proportion des salariées et des salariés couverts par une convention collective de travail doit être élargie, avec pour objectif de parvenir à la conclusion de conventions collectives de travail dans la totalité des secteurs économiques. Toute mise en cause de convention collective de travail sera combattue et les conditions permettant l'extension des CCT doivent être encore davantage assouplies que ne le prévoient les mesures d'accompagnement à la libre circulation. Ici aussi, l'argument des causes économiques du chômage est à prendre en compte.
- L'âge de la retraite doit être abaissé et évidemment pas augmenter, pour des raisons faciles à comprendre. Notons en passant que l'augmentation de l'âge donnant droit à l'AVS pénalise également les jeunes entrant sur le marché du travail, puisqu'un mouvement naturel des emplois ne se fait pas.
- Nous ne pouvons pas nous satisfaire des auto-satisfecits de ceux qui prétendent procéder à des réductions de postes "sans licenciements" par le biais des départs naturels et des retraites anticipées (voir la Poste, la Confédération, l'État de Genève). C'est socialement inacceptable : ce sont bel et bien des emplois qui disparaissent. En plus, ce sont les jeunes qui en font les frais.

3. Des mesures pour l'emploi

Plus concrètement, la CGAS met en avant toute une série de mesures, dont certaines ne sont pas forcément neuves.

3.1 - Places vacantes, licenciements

La libre circulation a rendu l'annonce des places vacantes totalement inefficace, puisque la sanction consistant en refus de permis n'existe plus. La CGAS est d'avis que l'article 21 J 2 05 doit être strictement appliqué pour l'ensemble des secteurs économiques (il n'y a pas de chômage que dans un seul secteur) et que le seul moyen de rendre cette application efficace est de sanctionner financièrement les entreprises contrevenantes tout en les dénonçant publiquement.

L'obligation faite aux entreprises d'annoncer les licenciements collectifs doit être renforcée et avancée dans le temps.

La libre circulation des personnes, à laquelle nous répétons notre attachement, doit impérativement être assortie d'un renforcement des droits syndicaux, avec en particulier l'introduction d'un contrôle syndical sur les embauches, les licenciements, l'organisation du travail et les conditions d'hygiène et de sécurité.

3.2 - Rendre honnête l'État en matière de politique du personnel

Sous la pression des saccageurs-euses des services publics, l'État a depuis des années une politique du personnel ne correspondant pas aux réels besoins de ses services. Il est ainsi l'un des auteurs importants de chômage à Genève (et en Suisse, d'ailleurs ...) car certains services ne fonctionneraient pas sans l'apport des ETC. Il est certain que la création des OT, puis des ETC a permis à l'État et au secteur subventionné de substituer les ETC à des postes réguliers. Ces non-engagements ont donc une influence sur le taux de chômage dans le canton. Même si ce ne sont pas forcément les chômeurs-euses actuels qui pourraient remplir ces fonctions, il y a gros à parier que l'engagement du personnel nécessaire créerait un "appel d'air" favorable.

Concrètement et à court terme, cette question doit être rendue totalement transparente. La CGAS demande donc que l'État (par quel biais ? la CEPP, par exemple ?) inventorie les services dont le fonctionnement ne pourrait être assuré sans l'apport des ETC et le nombre de postes que cela concerne. On connaît les exemples toujours cités du Palais de justice et de l'Hôpital, mais il y en a certainement bien d'autres. Sans les ETC, on sait que de nombreux services entiers de l'État ou du secteur subventionné seraient hors d'état de fonctionner. Le canton de Genève doit donc tirer les conséquences de ce manque en créant les postes qui correspondent aux actuels emplois temporaires nécessaires à la marche des services publics.

Il convient de préciser que si du personnel fixe "coûte" évidemment plus cher que des ETC (surtout

que ces coûts n'émargent pas dans les mêmes départements), le coût des ETC est réel en termes financiers, sans compter le coût humain du chômage.

3.3 - Une équité confédérale

Nous devons constater que la Confédération – qui fustige le chômage en Suisse romande – a une politique de passation des marchés et des commandes publiques, une politique d'investissements (voir la troisième voie en Genève et Lausanne) qui prêterait régulièrement celle-ci. Sans vouloir tomber dans un certain protectionnisme, les cantons prétérités devraient exiger une certaine équité sur ce sujet. De même, l'aide "Bonny" profite à certaines régions dont on ne peut pas dire qu'elles soient les plus défavorisées.

3.4 – Comment encourager les entreprises à embaucher ?

Un précédent Conseiller d'État avait passé avec l'Union des associations patronales genevoise (UAPG) et la Chambre de commerce (mais pas les syndicats !) un "pacte pour l'emploi" dont l'effet n'a pas été minime, puisqu'il a été totalement nul. On connaît le peu de pouvoir de coercition qu'ont les associations patronales vis-à-vis de leurs membres.

C'est donc directement vers les entreprises qu'il faut se tourner, d'abord en faisant appel à leur fibre citoyenne (on peut rêver !). On ne nous fera pas croire que des entreprises employant à Genève plusieurs centaines, voire des milliers, de personnes seraient dans la gêne au point de ne pas pouvoir créer quelques emplois supplémentaires, mêmes si ceux-ci ne répondent pas immédiatement à une rationalité économique.

On peut aussi imaginer – plusieurs propositions ont été déjà avancées – pour des mesures plus coercitives, soit en encourageant les embauches, soit en pénalisant les non-embauches et les licenciements, notamment par le biais de la fiscalité.

3.5 - Lutte contre le travail au noir

La CGAS soutiendra tous les efforts de lutte contre le travail au noir dans le cadre de la nouvelle loi. Elle insiste sur le fait que le travail au noir n'a rien à voir avec le travail clandestin ou des sans-papiers (contrairement à ce que laissent entendre les explications fédérales).

La CGAS s'attachera bien évidemment aux sanctions des employeurs, qui sont responsables du travail au noir.

C'est dans ce sens que l'administration devra interpréter avec beaucoup de souplesse les consignes tendant à faire dénoncer le travail au noir, faute de quoi l'utilité de l'OCIRT comme lieu de plainte sur les conditions de travail perdrait beaucoup de sa raison d'être.

4. Des mesures pour les chômeurs-euses

Il convient de rappeler pour mémoire quelques propositions de la CGAS, même si certaines de celles-ci ont été en partie reprises (du moins leur esprit) dans les nouveaux projets de loi cantonale. Ces propositions datent pour l'essentiel du lendemain de la votation référendaire sur le projet de loi cantonale, refusé par le peuple. La CGAS avait écrit dès le lendemain de cette votation au Conseil d'État. A ce jour, elle n'a pas reçu de réponse à sa demande urgente.

4.0 – Un peu de mémoire

Rappelons que l'assurance chômage obligatoire date en Suisse seulement de la première crise d'après-guerre de 1977 (Genève : années 30 pour les employés du privé) et qu'elle a été créée sur la base des caisses privées comme celles des syndicats.

Genève connaissant déjà des problèmes spéciaux par rapport au reste de la Suisse institue en 1979 un code de recyclage genevois (encouragement au recyclage et à la formation). En 1984 sont créées les OT (occupations temporaires – futures ETC) d'abord pour les chômeurs-euses âgé-e-s, puis pour l'ensemble. Les OT seront d'abord en occupation à l'État, puis dans les communes, puis dans les caisses chômage et enfin dans le secteur associatif. A noter que le premier mandat du Conseil économique et social a examiné en 1995 l'opportunité d'étendre les OT au secteur privé mais concluait qu'*"il conviendrait, en priorité, de favoriser le développement des allocations d'initiation au travail, des stages, des OT collectives formatives, et de renforcer les OT individuelles dans les services publics par de la formation"*.

Des discussions ont lieu en 1996 sur la modification de la loi cantonale, en préparation de la nouvelle loi fédérale, qui entrera en vigueur en août 1997. La CGAS propose des AIT cantonales (en fait, les ARE); et *"souligne les effets formateurs des AIT et estime qu'elles constituent des mesures incitatives de création d'emploi. Elles seraient moins onéreuses pour l'État que les ETC."* La nouvelle loi comprendra donc les ARE comme mesure principale et les ARE à titre subsidiaire, ce qui en réalité ne marchera jamais ainsi. L'UAPG prend *"l'engagement de tout mettre en oeuvre pour trouver des places de travail, mais qu'au delà de cet engagement pris de bonne foi, elle ne peut garantir de trouver 2000 places de travail"*.

En fait, les ARE resteront au point mort jusqu'à la table ronde des finances cantonales de 1998, où la CGAS devra rappeler au Conseil d'État à propos des *"dépenses qui rapportent"* : *"nous mettrons en évidence quelques mesures touchant aux volets «ressources» et «dépenses qui rapportent» : (...) engagement de quelques employés-fonctionnaires qui auront pour mission de prospecter l'ensemble de l'économie genevoise afin de trouver des emplois dans le cadre des programmes des ARE"*.

En août 1997, l'introduction de la nouvelle loi fédérale, qui comprend des Programmes d'emplois temporaires fédéraux (PETF) copiant les ETC genevois, conduit le canton – contre l'avis de la CGAS – à sup-

primer les ETC cantonaux collectifs, qui étaient des emplois comportant une bonne part de formation. En 2000, la CGAS rappellera le *"système des OT cantonales avec formation, que la LACI nouvelle a fait oublier; il conviendrait d'organiser les mesures cantonales autrement, par exemple avec des mesures qualifiantes"*. Car non seulement le canton a supprimé les mesures cantonales formatrices, mais, plus, il a réduit le nombre de mesures formatrices de façon stupide en appliquant – on ne sait pourquoi – les mesures fédérales de manière encore plus restrictive que ce qu'exigeait le seco. Des programmes utiles ont donc dû être fermés, avec un sens des tracasseries bureaucratiques faisant honneur aux facultés imaginatives de l'administration cantonale.

4.1 - Améliorer l'OCE et le suivi des chômeurs-euses

En plus de l'amélioration de la professionnalisation du placement de l'OCE, la CGAS estime que les (futur-e-s) chômeurs-euses doivent être pris en charge le plus rapidement possible dès la perte de leur emploi connue, durant leur délai de congé (d'ailleurs, la LACI leur donne des obligations de recherche d'emplois durant cette période).

Les chômeurs-euses doivent être suivies par la même personne durant tout leur parcours, que ce soit pendant un droit fédéral ou des mesures cantonales. Le suivi doit continuer durant les mesures cantonales, ce qui n'est que trop rarement le cas aujourd'hui.

Chaque chômeur-euse devrait être muni d'un "carnet du chômage" (un peu à l'exemple d'un carnet de santé) où seraient notées toutes les démarches effectuées, les formations proposées et suivies, des estimations sur leur utilité et sur les services rendus par l'OCE (seul le placeur détient actuellement ces renseignements).

La base de données à disposition des placeurs est rudimentaire, fonctionnant sur très peu de mots clés. Cette base de données doit être améliorée, afin de contenir davantage d'informations sur les qualifications, le parcours professionnel, l'expérience.

4.2 - Utiliser davantage les mesures actives fédérales

Les syndicats avaient soutenu la révision complète de la LACI en se disant que les mesures actives, dans le pire des cas, pourraient au moins faire "tourner" les chômeurs-euses et réduire ainsi le chômage de longue durée. Cet effet n'a semblé-t-il guère de réalité. Les mesures actives fédérales sont cependant positives, en terme de formation et d'intégration (même provisoire) dans le monde du travail.

Il s'agit que le canton de Genève tire meilleur profit des mesures actives fédérales, en se rappelant que l'assurance chômage n'est pas financée par les pouvoirs publics, mais par des cotisations déduites sur

les salaires des travailleurs-euses (et le salaire différé sous forme de cotisations patronales).

Les mesures actives fédérales sont en général sous-utilisées à Genève.

- La mesure fédérale d'initiation au travail (AIT) doit être davantage développée et fournie plus fréquemment et plus rapidement aux chômeurs-euses.
- Les PETF (programmes d'emploi temporaires fédéraux) ont été fortement restreints à Genève il y a quelques années pour des raisons peu compréhensibles, et ont été handicapés par des contraintes bureaucratiques et technocratiques. C'est ainsi que des ateliers existant ont été fermés, dont certains avaient une haute valeur formatrice et une grande utilité sociale, notamment Zone bleue et Bricologie. Ces ateliers – et d'autres – doivent être remis sur pied. Genève doit faire machine arrière et au contraire multiplier ces PETF, qui sont des mesures de formation collective permettant une réintégration rapide des chômeurs-euses pendant leurs indemnités fédérales, donc qui peuvent intervenir rapidement après la mise au chômage.
- Genève doit contrôler la qualité des cours attribués aux chômeurs-euses, et lutter contre les personnes ou institutions qui s'attribuent des revenus financiers importants par le biais de cours peu adaptés ou trop onéreux. Certains cours ne pourraient-ils pas être organisés directement par l'OCE ?
- Les allocations de formation prévues par la LACI doivent davantage être utilisées et le cadre trop restrictif des directives fédérales doit être élargi : il est légitime de vouloir changer de métier quand on s'est mal orienté, quand on est lassé ou usé par le métier appris, quand on ne trouve plus de débouchés dans son métier dans un périmètre raisonnable.

4.3 - Mieux utiliser les ARE

Il convient d'abord de relever que la CGAS continue de considérer que si les Allocations de retour en emploi (ARE) n'ont pas pleinement rempli leur rôle – parce que mal promues, mal utilisées, elles constituent cependant une mesure intelligente qu'il faut garder et développer.

4.3. Améliorer les ETC

Par rapport aux Emplois temporaires cantonaux, il a beaucoup été dit que les ETC ont certains aspects négatifs, notamment leur rôle "occupationnel". Si personne n'est dupe sur certains aspects négatifs des

ETC, leur rôle positif a été mis en évidence lors du débat sur la loi, et il doit être réaffirmé :

- ils ont un rôle d'intégration dans le marché du travail et évitent ainsi un passage à l'assistance sociale ou à l'assurance-invalidité; les statistiques montrent que les "accidentés de l'emploi" sont en nombre presque égal dans la plupart des cantons comparables, mais que le taux de chômage est moins élevé dans les autres cantons à cause de l'exclusion du marché du travail par le passage à l'assistance sociale ou à l'AI (particulièrement psychique);
- ils ont une fonction "restructurante" pour des personnes ayant subi un chômage de longue durée;
- les personnes en ETC travaillent réellement, et rendent service aux institutions qui les emploient.

Ces rôles des ETC doivent être maintenus. Mais, comme le réclame la CGAS depuis de nombreuses années, ils doivent avoir une dimension formatrice, soit au sein des services bénéficiaires, soit par une formation d'accompagnement, soit encore par des ETC collectifs sur le modèle de ceux qui existaient avant que la Confédération s'inspire de l'exemple genevois pour créer les PETF. La loi actuelle le permet.

Au-delà de l'urgence, une réflexion plus approfondie devrait mener à entrevoir la possibilité de création d'ETC novateurs et formateurs, en lien par exemple avec les écoles techniques de toutes natures. Cela pourrait aussi être le cas pour les PETF, puisqu'une telle démarche pourrait ainsi faire appel aux fonds fédéraux.

De plus, des synergies devraient être trouvées avec le RMCAS : même si les conditions ne sont pas les mêmes, il y a sans doute des convergences entre ces deux mesures, bien que ne dépendant pas du même département.

4.4 - Mesures cantonales de formation

Tout un pan de la Loi rejetée en votation en 2005 pourrait être repris simplement par voie réglementaire, voire même sans règlement du tout. Il s'agit des "programmes individuels d'encadrement et de formation" (prévus par le chapitre IVA de la loi refusée), avec notamment le bilan de compétence (art. 38 B). Au lendemain de la votation, la CGAS avait écrit au Conseil d'État dans ce sens.

Dans les cas où la loi fédérale l'interdit explicitement, le canton devrait intervenir – en lien avec l'OFPC – pour des reconversions professionnelles, et particulièrement dans le cas des jeunes chômeurs qui sont exclus des mesures fédérales.

5. Les projets de loi cantonale genevoise

La CGAS est auditionnée le 13 novembre, très tôt dans la procédure de discussion parlementaire, alors que la commission de l'économie n'est pas encore entrée dans le vif du sujet. Il semble donc utile à la CGAS de faire une première position "d'entrée en matière", tout en demandant de pouvoir à nouveau donner son avis lorsque les projets de loi auront été réellement abordés ... et modifiés.

Le référendum lancé et gagné par la CGAS en 2004-2005 a montré que le peuple genevois est attaché – malgré les menaces fédérales (et malgré les campagnes contre des chômeurs-euses présenté-e-s comme des fainéant-e-s) – à un traitement cantonal du chômage de longue durée. Il a ainsi montré qu'il n'adhérerait pas aux analyses myopes rendant les ETC responsables du chômage de longue durée. Berne considère que Genève ne fait pas son travail pour faire régresser le chômage, puisque beaucoup d'emplois sont créés. Elle fustige les ETC (pas seulement parce qu'ils redonnent un droit, mais parce qu'ils ne sont pas réinséreurs) et particulièrement le travail de l'OCE. Notons que les ukase de la Confédération pour restreindre l'acquisition d'un nouveau droit aux indemnités fédérales pourrait certes faire baisser le nombre de chômeurs-euses inscrit-e-s à Genève, mais ne ferait pas pour autant diminuer le nombre de demandeurs-euses d'emploi. Cela ne résoudrait aucun problème de fond, puisque l'on sait que dans des cantons comparables à Genève (Bâle-Ville, Vaud, Neuchâtel ...) on assiste à une utilisation massive de l'assurance invalidité ou un transfert de charges vers l'assistance sociale. Certains cantons fournissent de façon larvée (et clandestine) des emplois publics (voire des mesures AIT) pour redonner des droits.

5.1 – ... et l'emploi ?

La philosophie des projets de loi qui nous sont proposés consiste à dire – à des degrés divers – qu'une meilleure gestion du chômage et une formation des chômeurs-euses permettra de réduire drastiquement le chômage, voire de supprimer le chômage de longue durée (sauf quelques cas de non adaptation au marché du travail, notamment pour les personnes proches de la retraite).

Cette vision fait quasiment totalement l'impasse sur le fait qu'il existe un chômage structurel que la seule formation des personnes ne peut faire régresser : le vrai problème est celui du manque de places de travail.

Il faudrait donc changer d'autres lois afin de réellement promouvoir l'emploi et la création de places de travail correspondant aux potentialités, aux besoins et aux qualifications des chômeurs-euses. Une mention existe dans l'exposé des motifs du PL-Conseil d'État en matière d'incitation à l'embauche auprès des entreprises, notamment à l'occasion de la passation de marchés publics, mais elle ne débouche sur aucune disposition législative (il faudrait d'ailleurs

changer vraisemblablement d'autres lois que celle traitant du chômage).

5.2 - Le travail de l'OCE

L'inscription dans la loi de délais impératifs pour la prise en charge du dossier, un bilan, la décision sur une mesure d'insertion ou de formation est bien sûr appréciable. Cette pratique n'aurait d'ailleurs peut-être pas eu besoin de base légale, mais celle-ci renforce les droits des chômeurs-euses et dirige le travail de l'OCE.

La prise en charge rapide des chômeurs-euses avec des délais impératifs comme le propose le PL-Conseil d'État est donc une bonne chose, mais on voit mal comment cela fonctionnera. Les intentions du PL nécessitent des moyens considérables qui ne semblent pas être spécifiés et sont loin d'être mis sur pied, particulièrement dans la collaboration avec d'autres services de l'État, et en premier lieu l'OFPC.

La loi ne pourra donc être réellement appliquée que si l'OCE est dotée des moyens quantitatifs (nombre de personnes, nombre de dossiers par conseiller en placement, stabilité des postes de travail...) et qualitatifs (formation des conseillers en placement) adéquats.

Le PL-Conseil d'État semble vouloir dire que la formation qui sera attribuée dépassera les possibilités de formation offertes par la LACI, qui sont extrêmement restrictives (voir plus haut) – et donc que c'est le financement du canton qui interviendra. C'est évidemment positif, mais le projet de loi ne dit pas précisément quelles sont ces formations, de quelle durée elles seront (une véritable requalification est une affaire de longue durée) et quel sera le statut des personnes durant cette formation (droit à des indemnités). Cela dépendra aussi de la manière dont cette formation est liée à un emploi : quel type d'emploi, dans quel domaine, quel type de contrat de travail (salaire, durée du contrat ...).

5.3 – Allocations de retour en emploi

La formulation nouvelle du PL-Conseil d'État concernant la durée nous semble problématique, puisque le droit de bénéficier d'une seconde ARE pour les personnes proches de la retraite n'existe plus, même si la première ARE est allongée pour les personnes de plus de 50 ans.

Dans le privé

Rendre les ARE plus attractives est évidemment positif, mais l'amélioration pour les employeurs de l'indemnisation ne peut être offerte sans contrepartie sur les obligations des employeurs, notamment dans l'annonce des places vacantes et l'effort de création d'emplois. Dans ce sens, les ARE doivent évidemment être conclues dans le cadre d'un contrat de durée indéterminée.

Les ARE doivent également être mieux surveillées, tant en ce qui concerne le réel effort d'insertion-formation que le contrôle continu de l'application des CCT ou des usages. A ce titre, nous nous opposons à la suppression des actuels alinéa 2 et 3 de l'article 34, qui traitent justement de ce genre de conditions.

De même, un employeur devrait se voir interdire le recours à une ARE lorsqu'il n'a pas gardé une personne précédente (sauf bien entendu lors de cas de justes motifs).

Le contrôle des ARE doit être le fait du Conseil de surveillance du marché de l'emploi ou de l'une de ses commissions ou sous-commissions.

Dans les services publics

Cette nouveauté de pouvoir utiliser les ARE à l'État ou dans le secteur subventionné rencontre notre approbation parce que cela prend en compte la question que nous posons plus haut sur l'indispensabilité pour l'État de certains postes actuels d'ETC.

Par ailleurs, nous ne sommes évidemment pas insensibles au fait que, pour un-e chômeur-euse, un statut d'ARE à l'État est préférable à un statut d'ETC, tant ce que qui concerne la rémunération que l'intégration dans un service - et donc une relative stabilité de l'emploi.

Les services de l'État contribueraient donc (dans le cadre de leur enveloppe budgétaire) à la lutte contre le chômage, tout en pouvant garder les gens au terme de la mesure, ce que beaucoup de services regrettaient de ne pas pouvoir faire (et les chômeur-euses aussi !)

Un contrôle doit également être fait pour ce genre d'ARE.

5.4 – Programmes de formation-réinsertion

Si les ETC actuels sont profondément modifiés, une partie de cette modification est positive : quand il s'agit de leur donner une importante dimension formatrice. La CGAS a réclamé cette adaptation (qui est le retour à une pratique antérieure) à de nombreuses reprises.

Mais le fait que la rémunération de ces mesures ne constitue pas un salaire soumis au cotisations sociales est tout à fait critiquable, indépendamment de la possibilité ou non de recouvrer ensuite un droit aux indemnités fédérales d'assurance chômage. Procéder ainsi contribue à éloigner les personnes bénéficiaires du marché du travail. Ce d'autant plus que les personnes qui bénéficieront de la mesure des programmes dans l'économie sociale et solidaire seront, elles, soumises à cotisation pour les assurances sociales.

Nous souscrivons donc aux contenus des programmes de formation tant du PL-Conseil d'État que du

PL-PS. Les deux propositions doivent donc être mixées.

Mais nous n'acceptons pas les modalités du PL-Conseil d'État concernant la durée de ces programmes, leur rémunération, la non-soumission aux cotisations sociales. Nous proposons de leur substituer les modalités du PL-PS avec une modification rejoignant l'amendement qui avait été fait lors du débat sur la précédente loi au Grand Conseil (que la durée de ces emplois formation soit 6 mois renouvelables, le renouvellement étant conditionné par l'engagement de la personne dans un programme de formation sérieux; les indemnités touchées seraient un véritable salaire avec l'ensemble des cotisations sociales). Même si nous rejetons l'ukase de la Confédération sur les ETC, on peut remarquer que, dans la mesure où nulle part dans la loi n'existerait ainsi un lien de causalité entre l'attribution de mesures et le renouvellement d'un droit au chômage, la Confédération n'aurait alors plus de point à critiquer dans le système genevois.

Dans ce domaine aussi, le rôle du CSME doit être accru.

5.5 - Programmes d'emplois dans l'économie sociale et solidaire (ESS)

Cette nouveauté semble rejoindre les préoccupations de la CGAS en matière de créations d'emplois. Elle ne le fait qu'en partie : il doit être bien spécifié qu'il s'agit là de mesures de formation-réinsertion et non un nouveau marché du travail faisant concurrence aux conditions de travail tant dans le secteur privé (du point de vue des employeurs et des salariés) que dans le secteur public.

Là aussi, le rôle de contrôle du CSME doit être plus précisément défini (il doit être davantage que "consulté") : il doit pouvoir définir un label ESS avec des critères de salaires (usages, CCT...) et de conditions de travail générales (horaires, formation...), la non-concurrence avec le secteur privé, mais aussi avec le secteur public (aide à la personne entre autres); dans ce sens, il doit être rendu impossible le transfert d'activités publique existantes à l'ESS. Des possibilités de révocation de ce label doivent être prévues si les institutions profitent des salarié-e-s.

Le subventionnement doit être de type quadriennal pour éviter la remise en cause à chaque budget annuel de la survie de ces emplois. De même, il faudrait prévoir une participation financière de ces institutions aux salaires versés s'il y a une activité de production, une vente de produits... Parce que la norme RMCAS risque d'être plus souvent le plafond que le plancher pour les salaires dans ces entreprises !