



Chômeurs en fin de droit

Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire



Genève, le 1er septembre 1998

L'essentiel en bref

Depuis 1983, le canton de Genève accorde aux chômeurs en fin d'indemnités un emploi temporaire. Le canton offre des emplois individuels, en général dans des services publics ou des associations sans but lucratif. Dès 1989, il place également ces personnes sans emploi dans des programmes d'occupation plus axés sur la réinsertion professionnelle.

Quelle est l'utilité de l'emploi temporaire?

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a effectué un sondage auprès des bénéficiaires des emplois temporaires durant le deuxième semestre 1996 pour apprécier ce que cette mesure leur a apporté. Notre évaluation examine également les avantages qu'en ont retirés les services au sein desquels les personnes en emploi temporaire ont été placées ainsi que la mise en œuvre de cette politique par l'Office cantonal de l'emploi (OCE). Une analyse statistique des différentes populations de chômeurs et une comparaison intercantonale et internationale complètent les données obtenues.

“ D'une pierre plusieurs coups ”

Instituée à une époque de plein emploi, la loi genevoise visait plusieurs objectifs: 1) remplacer les anciennes indemnités cantonales de chômage, 2) permettre au chômeur de retrouver un environnement professionnel pour lui redonner confiance, 3) favoriser sa réinsertion professionnelle et 4) lui permettre de bénéficier à nouveau d'indemnités fédérales.

Depuis lors, la montée en force du chômage, le rétrécissement du marché de l'emploi ainsi que la compression des effectifs dans le secteur public bouleversent les données. Le nombre des personnes en fin de droit augmente au rythme de l'accroissement du chômage. Parallèlement, en raison des diminutions ou blocages d'effectifs, les demandes des services publics à la recherche de forces de travail à bon compte se multiplient. D'une mesure accessoire, l'emploi temporaire devient donc une mesure centrale dans le dispositif de lutte contre le chômage du canton ainsi que dans le fonctionnement de nombreux services publics.

Une législation récemment adaptée

En 1991, Genève avait conclu 1'058 contrats d'emploi temporaire, 3'156 en 1994. En 1996, 2'930 contrats ont été signés, dont 57% au sein de l'administration cantonale. En 1997, 7% environ d'indépendants en ont profité. En 1996, le coût de cette mesure pour le canton a atteint 62 millions de francs; les bénéficiaires touchaient en 1996 un salaire mensuel moyen d'environ Fr. 4'000.-, la durée moyenne de leur contrat étant de cinq mois.

En 1997, pour être adaptée à la nouvelle législation fédérale sur le chômage, la durée de l'emploi temporaire a été portée à une année; le salaire est limité à une fourchette entre Fr. 3'300.- et Fr. 4'500.-. Les principaux mécanismes (placement, encadrement, etc.) sont cependant restés semblables. Surtout, afin de privilégier la prise d'emploi dans l'économie privée, l'emploi temporaire est devenu subsidiaire à une nouvelle mesure, l'allocation de

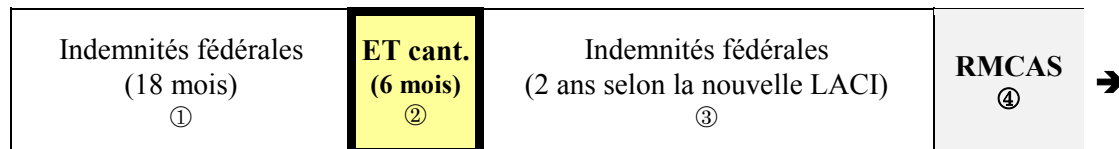
retour en emploi. De plus, des stages de réinsertion dans le secteur privé et public sont proposés aux jeunes de moins de 25 ans.

L'âge et la sous-qualification, deux handicaps majeurs

De manière générale, les bénéficiaires d'emploi temporaire présentent des caractéristiques socio-démographiques assez semblables à la population active et aux autres populations de demandeurs d'emploi quant au sexe, à l'état-civil et à la nationalité. Par contre, plus la personne est âgée ou peu qualifiée, plus elle court le risque d'arriver en fin de droit puis d'obtenir un emploi temporaire (cf. chapitre 2.2.3).

Une forte diminution au fur et à mesure des étapes

L'emploi temporaire s'inscrit dans un parcours qui comporte différentes étapes pour le chômeur qui ne parvient pas à retrouver un emploi. Le parcours usuel pour les bénéficiaires d'emploi temporaire à la fin du deuxième semestre 1996 se présentait ainsi:



On s'aperçoit qu'à chaque étape, un certain nombre de demandeurs d'emploi quittent le système.

1. Selon les données de l'Office cantonal de statistique, sur 13'989 chômeurs inscrits en moyenne au cours de l'année 1996, 43% sont restés au chômage moins de 6 mois, 70% moins de 12 mois. Une partie des 4'175 personnes qui ont été au chômage un an et plus arrivent à la fin des indemnités fédérales.
2. D'après l'OCE, deux tiers des personnes en fin de droit, auxquelles s'ajoutent les indépendants qui n'ont pas bénéficié de prestations fédérales, obtiennent un emploi temporaire. Un dixième de ces personnes quittent leur emploi temporaire en cours de route, en général parce qu'elles ont trouvé un travail.
3. En fin de contrat d'emploi temporaire, six à sept personnes sur dix s'inscrivent pour une nouvelle période d'indemnités fédérales (source: service de placement professionnel).
4. A l'issue de cette période, des personnes peuvent obtenir des prestations du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS). Ce service compte qu'un peu plus d'une personne sur dix, qui a bénéficié de l'emploi temporaire, obtiendra ses prestations.

Le chômage incompressible ne baisse pas

La comparaison intercantonale montre que Genève est de loin le canton qui offre le plus d'emplois temporaires dans ses administrations. Si la plupart des cantons suisses proposent des emplois aux personnes en fin de droit, Genève se caractérise en octroyant au chômeur un droit formel.

Au niveau international, on observe que les pays européens fournissent des efforts semblables à Genève pour prendre en charge le chômage de longue durée, car malgré les signes de reprise de l'activité, le socle incompressible de ce type de chômage demeure élevé.

Utilité immédiate pour les personnes bénéficiaires: de grandes satisfactions

85% des bénéficiaires sont satisfaits de leur expérience: après 18 mois de chômage pour les salariés ou juste après être tombés au chômage pour les indépendants, l'emploi temporaire permet de toucher un salaire. Il assure le droit de regagner des indemnités fédérales pendant deux ans. La possibilité "de retrouver ou de garder confiance en soi" et de pouvoir "garder contact avec le monde professionnel" est appréciée.

Utilité à terme: quelques espoirs, mais moins d'un quart des bénéficiaires ont réintégré le marché du travail

Les trois-quarts des bénéficiaires jugent l'emploi temporaire utile pour "acquérir de nouvelles connaissances et expériences" mais seule la moitié des bénéficiaires lui reconnaissent une utilité en vue d'une réinsertion professionnelle. 15% seulement des personnes interrogées déclarent avoir bénéficié d'une formation lors de l'emploi temporaire.

A l'échéance de leur contrat, seuls 21% des bénéficiaires ont retrouvé un emploi. Au moment du sondage, soit en moyenne 13 mois après la fin de leur emploi temporaire, 23% ont effectivement réintégré le marché du travail.

Il y a peu de différences quant au taux de réinsertion professionnelle entre les emplois temporaires individuels et les programmes d'emploi temporaire, alors que ces derniers regroupent un plus grand pourcentage de personnes peu qualifiées et d'étrangers.

Des personnes souvent indispensables au fonctionnement des services

Alors que dans les années '80, l'emploi temporaire avait essentiellement pour but d'offrir un nouveau cadre de travail au chômeur, l'enquête auprès des services bénéficiaires montre qu'actuellement il décharge le personnel fixe en exécutant des travaux souvent indispensables au fonctionnement des services. Les emplois temporaires représentent parfois près de 15 % de l'effectif total. La situation est extrêmement variable suivant les services (cf. chapitre 4.1).

Beaucoup d'efforts sont déployés pour l'accueil et l'explication des tâches à effectuer. Point négatif: les services ne se préoccupent pas de l'avenir professionnel des personnes en emploi temporaire.

Pas de soutien de la part de l'OCE

Le service d'insertion professionnelle joue avant tout un rôle de placement en privilégiant davantage l'ordre chronologique comme critère de sélection que les potentialités du poste propres à favoriser une réinsertion durable du chômeur. Une fois la personne placée, l'OCE ne s'en préoccupe plus. La législation ne prévoit pas d'accompagnement dans la recherche d'emploi, pas de bilan intermédiaire, pas d'évaluation finale, pas de réflexion sur les mesures actives d'accompagnement (cf. chapitre 5.5). Surtout, les prises en charge de la personne sont séquentielles, sans complémentarité entre les administrations compétentes. La CEPP relève que les moyens en personnel, en informatique et en locaux de la section "mesures cantonales" du service d'insertion professionnelle sont insuffisants. La législation ne prévoit d'ailleurs rien d'explicite concernant les moyens nécessaires à sa mise en oeuvre.

Conclusion

Les résultats de l'évaluation sont décevants si l'on se réfère à l'aspect "réinsertion professionnelle". Il n'y a pas de coordination structurée des mesures, la personne est laissée à elle-même par l'OCE. Cet office n'a pas mis en oeuvre la mesure essentielle instituée par la loi de 1997, l'allocation de retour en emploi. Les comptes financiers de 1996 entre l'office fédéral compétent et le canton n'ont été bouclés qu'à fin juillet 1998.

Par contre, la CEPP juge que l'objectif "redonner confiance" est pleinement atteint. Il en est de même pour la reconduction des droits aux indemnités fédérales.

Recommandations

La CEPP a conscience que la loi examinée n'a pas pour objectif de favoriser la création de postes de travail pour les 20'000 demandeurs d'emploi du canton. Toutefois, compte tenu du contexte économique général, notre commission conclut à la pertinence des mécanismes prévus par loi de 1983 par rapport à ses objectifs, notamment pour épargner au chômeur les troubles que peut entraîner une longue période d'inactivité. La loi propose un environnement de travail qui peut être utile en vue d'une réinsertion des chômeurs de longue durée.

En revanche, les lacunes de mise en oeuvre sont importantes et n'ont pas été corrigées par la loi de 1997. D'où la formulation de recommandations qui s'articulent autour des axes ci-après:

- Assurer une prise en charge du chômeur cohérente dans le temps sur la base d'un contrat d'activité.
- Impliquer davantage les services bénéficiaires en vue d'augmenter les chances d'une réinsertion durable de la personne en emploi temporaire.
- Définir un concept de placement. L'OCE doit générer davantage d'offres de la part des services et proposer à la personne en emploi temporaire un poste réellement susceptible d'accroître ses chances de réinsertion durable.
- Doter l'OCE de moyens suffisants pour mettre en oeuvre les décisions du législateur.

Table des matières

1. Introduction	5
1.1. Quel est le problème?	5
1.2. Contexte législatif	5
1.3. Où peut-on être placé en emploi temporaire?	7
1.4. Une société en mutation	7
1.5. Objectifs et questions principales	9
1.6. Aperçu de la démarche	10
2. L'emploi temporaire, une étape dans un parcours	13
2.1. Le parcours possible d'une personne en emploi temporaire	13
2.2. Qui sont les personnes en emploi temporaire?	14
2.3. Les risques pour les emplois temporaires de continuer le parcours	15
3. L'avis des bénéficiaires d'emploi temporaire	17
3.1. Utilité principale: toucher un salaire et reconstituer des droits	17
3.2. Déroulement de l'emploi temporaire	17
3.3. Une expérience satisfaisante	18
3.4. L'impact de l'expérience de l'emploi temporaire	19
3.5. Emploi temporaire dans les programmes collectifs	22
3.6. L'emploi temporaire, faute de mieux	23
4. Les services bénéficiaires	24
4.1. Des personnes indispensables au fonctionnement des services	24
4.2. Des efforts pour soigner l'accueil	25
4.3. Peu de préoccupations quant à l'avenir professionnel des bénéficiaires	26
4.4. Aspects positifs et aspects négatifs	26
4.5. La situation dans les programmes collectifs	28
5. Mise en oeuvre par l'Office cantonal de l'emploi	30
5.1. Inscription du demandeur d'emploi	30
5.2. Le recueil des demandes et la difficile recherche de l'adéquation	31
5.3. Le difficile traitement des programmes collectifs	32
5.4. Inégale collaboration interdépartementale	33
5.5. Les lacunes de l'OCE	34
5.6. Ambiguïtés des mesures: occuper ou réinsérer?	35
5.7. Coût global pour l'Etat	36
6. Comparaisons	37
6.1. Quelques repères internationaux	37
6.2. Situation en Suisse	41
7. Conclusions: une loi utile avec d'importantes lacunes de mise en oeuvre	45
7.1. Les forces	45
7.2. Les faiblesses	46
7.3. Les changements apportés par la loi révisée en 1997	47
7.4. Quatre questions, mais trois réponses	48

8. Recommandations	52
8.1. Recommandation 1: assurer une prise en charge cohérente du chômeur dans le temps	53
8.2. Recommandation 2: impliquer davantage les services bénéficiaires pour accroître les chances de réinsertion	53
8.3. Recommandation 3: établir un concept de placement	54
8.4. Recommandation 4: doter l'OCE de moyens suffisants	54
8.5. Evaluation de la loi révisée de 1997 (art. 54)	55

Annexes

Annexe 1: Personnes interrogées

Annexe 2: Bibliographie

Annexe 3: Caractéristiques statistiques de diverses catégories de populations

Annexe 4: Parcours-type du demandeur d'emploi à Genève

Annexe 5: Emploi temporaire: tableaux comparatifs intercantonaux

Annexe 6: Emploi temporaire: tableau comparatif international

Annexe 7: Conclusions tirées d'évaluations de l'OCDE (1993-95)

Annexe 8: Données nécessaires à l'évaluation de la loi de 1997

Annexes séparées

Annexe A

Observatoire Universitaire de l'Emploi (1998), Analyse statistique de la population au chômage et des chômeurs en fin de droit à Genève, juin 1998.

Annexe B

Erasm (1998), Sondage auprès des bénéficiaires d'emplois temporaires cantonaux, avril 1998.

Annexe C

Evaluanda (1998), Etude comparative intercantonale et internationale, mars 1998.

Abréviations

A.L.E.	Agence locale pour l'emploi (Belgique)
ABM	Arbeitsbeschaffungsmassnahmen - emplois d'intérêt public - Allemagne)
ARE	Allocation de retour en emploi
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
CES	Contrat emploi solidarité (France)
DASS	Département de l'action sociale et santé
DEEE	Département de l'économie, emploi et affaires extérieures (ex DEP)
DIP	Département de l'instruction publique
ET	Emploi temporaire
LACI	Loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
MAMT	Mesures actives du marché du travail
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCE	Office cantonal de l'emploi
OFDE	Office fédéral du développement économique et de l'emploi (ex OFIAMT)
OOFP	Office d'orientation et de formation professionnelle
OUE	Observatoire Universitaire de l'emploi
ORP	Office régional de placement. A Genève, ensemble SPP/SIP.
PET	Programme d'emploi temporaire
RMCAS	Revenu minimal cantonal d'aide sociale
SIP	Service d'insertion professionnelle (Office cantonal de l'emploi)
SPE	Service public de l'emploi
SPP	Service de placement professionnel (Office cantonal de l'emploi)

Dans un souci de clarté rédactionnelle, nous avons décidé de ne pas féminiser les termes utilisés dans ce rapport.

Glossaire

Allocation de retour en emploi: mesure instituée par la loi de 1997 dont l'objectif est de favoriser un engagement sous contrat dans l'économie privée. L'ARE offre une participation financière à l'entreprise pendant 12 mois maximum déterminée en fonction de l'âge du chômeur, soit de 20 à 40%, avec un plafond limité au gain assuré.

Délai cadre

1. Le **délai cadre de cotisation** couvre les deux années qui précèdent la demande de chômage. Pour prétendre aux indemnités de chômage, l'assuré doit, dans la règle, avoir exercé une activité salariée soumise aux cotisations de chômage durant six mois au moins au cours de son délai cadre de cotisation (ou douze mois en cas de chômage répété).
2. Le **délai cadre d'indemnisation** comprend en principe les deux ans qui suivent le jour où la demande de chômage a été déposée et où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont remplies.

Demandeurs d'emploi: ensemble des personnes inscrites à l'OCE. On distingue:

1. Les **chômeurs** indemnisés qui n'exercent aucune activité professionnelle; ils sont disponibles et recherchent activement un emploi. Les chômeurs inscrits sont dénombrés à leur lieu de résidence le dernier jour ouvrable du mois; on distingue les chômeurs à plein temps (90% ou plus) des chômeurs à temps partiel.
2. Les **demandeurs d'emploi non-chômeurs**. Ce sont les personnes travaillant à temps partiel et à la recherche d'un emploi complémentaire ou à plein temps. On trouve également dans cette catégorie des personnes en formation, des personnes occupées à plein temps ou à temps partiel en gain intermédiaire, des personnes au bénéfice d'un emploi temporaire ou du RMCAS, les malades, les accidentés, les femmes en congé maternité, les personnes au service militaire (écoles de recrue ou avancement), les personnes incarcérées et les personnes non indemnisées.

Gain assuré

Il s'agit de la somme (salaire ou montant forfaitaire) retenue par la caisse de chômage pour calculer le montant des allocations qu'elle versera au chômeur. Lorsqu'un deuxième délai cadre est ouvert immédiatement après le premier, le gain assuré est calculé sur la base des revenus réalisés pendant les périodes de cotisation du premier délai cadre d'indemnisation: gain intermédiaire et indemnités compensatoires versées par la caisse de chômage. Les mesures actives proposées par la LACI ne sont pas considérées comme des périodes de cotisation.

Stage professionnel de réinsertion

Cette mesure cantonale, instituée par la loi de 1997, est proposée au chômeur en fin de droit de moins de 25 ans révolus. La durée du stage est de 12 mois maximum. Le salaire tient compte des qualifications et de l'expérience avec un plancher et un plafond.

1. Introduction

1.1. Quel est le problème?

En vertu de la loi en matière de chômage, J 2 20, lorsque le chômeur a épuisé ses indemnités prévues par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), le canton de Genève lui donne le droit d'obtenir un emploi temporaire d'une durée suffisante pour regagner un nouveau droit aux indemnités fédérales.

A ce jour, même lors des débats législatifs au Grand Conseil, on ne s'est pas véritablement préoccupé des effets de cette législation sur les chômeurs, en particulier sur leur capacité de retrouver un emploi. Par ailleurs, on connaît mal ses incidences sur les employeurs qui sont en général des collectivités publiques. Les coûts dévolus aux emplois temporaires ont atteint 62 millions de francs dans les comptes de l'Etat 1996. En décembre 1996, 1'131 demandeurs d'emploi se trouvaient sous contrat en emploi temporaire; au total, 2'930 contrats avaient été conclus en 1996.

La législation genevoise a été modifiée le 6 juin 1997 pour être adaptée aux nouvelles dispositions de la législation fédérale (LACI) qui sont entrées en vigueur en deux étapes, en 1996 et 1997.

1.2. Contexte législatif

La loi de 1983

En 1983, lors de la mise en place de la loi instituant les occupations temporaires, l'exposé des motifs mettait 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 une inactivité, souvent psychologiquement douloureuse, par une indemnisation cantonale".

Les débats n'ont guère porté sur les motifs qui ont amené le législateur à adopter ce dispositif et l'on peut résumer les buts poursuivis de la manière suivante:

- épargner au chômeur les troubles psychologiques que peut entraîner une longue période d'inactivité;
- favoriser la réinsertion professionnelle, notamment en renouant des contacts avec les milieux professionnels;
- bénéficier à nouveau des indemnités fédérales par l'ouverture d'un nouveau délai cadre.

Les principales caractéristiques des emplois temporaires étaient les suivantes:

- L'emploi temporaire proposé aux chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales doit correspondre dans la mesure du possible à leurs aptitudes professionnelles; les chômeurs sont placés dans l'administration cantonale ou dans les établissements et fondations de droit public.

- Pour les chômeurs n'atteignant pas 55 ans révolus, la durée est fixée à un maximum de 6 mois, durée portée à 12 mois pour les chômeurs âgés de plus de 55 ans.
- La charge financière est assumée par le budget de l'Etat. Les postes d'emploi temporaire ne sont proposés, dans la règle, qu'une seule fois dans l'espace de deux délais cadre d'indemnisation fédérale.
- Les salaires sont établis selon la fonction proposée et par analogie aux normes d'engagement du personnel auxiliaire dans l'administration cantonale. Ils sont plafonnés, dans la règle, au niveau du dernier gain assuré pris en considération pour le versement des indemnités de l'assurance-chômage.
- Diverses conditions sont posées aux chômeurs: être aptes au placement, ne pas avoir subi de suspension pour refus d'acceptation d'un emploi convenable ou pour manque de recherches personnelles d'emploi.

La révision de 1997

La loi entrée en vigueur le 5 août 1997 a adapté les mesures cantonales aux nouvelles dispositions de la LACI. Elle n'a pas modifié, pour l'essentiel, les mécanismes de l'ancienne loi. Toutefois, les salaires sont contenus dans une fourchette variant entre 3'300 et 4'500 francs et, surtout, les emplois temporaires sont dorénavant subsidiaires aux allocations de retour en emploi (ARE). Ces dernières sont prévues pour les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans révolus retrouvant un emploi dans une entreprise privée, active dans le canton. En outre, des stages de réinsertion sont destinés aux jeunes de moins de 25 ans dans le secteur privé ou public.

Le débat parlementaire qui a précédé le vote de la loi n'a rien apporté de nouveau par rapport à 1983.

Influence de la nouvelle législation fédérale

A partir du 1^{er} janvier 1996, une modification de la LACI porte la durée des indemnités de chômage de 400 à 520 jours. D'autre part, à partir du 1^{er} janvier 1998, elle exige douze mois d'activité cotisante pour ouvrir un nouveau délai cadre d'indemnisation (et non plus six mois sous l'ancienne législation).

L'inscription au chômage ouvre un délai cadre d'indemnisation de deux ans. Les schémas ci-après présentent deux cas de figure standards dans l'hypothèse où la personne n'a pas trouvé d'emploi durant la période de chômage. Ils rendent visibles les changements institués par la nouvelle loi.

Situation pour une personne entrant au chômage en 1994

Indemnités fédérales (400 jours)	ET cant. (6 mois)	Ind. féd. (170 j.)	RMCAS	➔
-------------------------------------	-----------------------------	-----------------------	--------------	---

Situation pour une personne entrant au chômage en 1998

Indemnités fédérales (520 j.)	ARE ou ET cant. (12 mois)	Indemnités fédérales (520 j.)	RMCAS	➔
----------------------------------	-------------------------------------	----------------------------------	--------------	---

1.3. Où peut-on être placé en emploi temporaire?

La législation prévoit deux séries de placement:

- le placement dans une administration ou institution en vertu de la loi genevoise du 11 novembre 1983 qui identifie les services bénéficiaires: “ L’autorité compétente propose aux chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales une occupation temporaire, correspondant dans la mesure du possible à leurs aptitudes professionnelles, dans l’administration cantonale ou les établissements et fondations de droit public. ” (article 22) et, selon l’article 23: “ En cas de chômage prononcé et persistant au sens de la loi fédérale, le Conseil d’Etat peut également promouvoir l’occupation temporaire de chômeurs au sein des administrations communales, des administrations et régies fédérales ainsi que de l’économie privée. ”

Pratiquement, nous avons trois lieux d’insertion possibles. Dans tous les cas, c’est une aide financière aux collectivités et associations qui en profitent car les charges liées aux emplois temporaires ne leur sont pas imputées mais émargent au budget général du canton:

- ⇒ les administrations cantonales: les emplois temporaires peuvent être appréhendés comme une main-d’oeuvre financée par l’OCE.
 - ⇒ Les communes genevoises: les charges ne sont pas imputées aux services municipaux bénéficiaires même s’ils ont la possibilité de rembourser une partie des frais.
 - ⇒ Les associations caritatives ou à but social, syndical, culturel: ces emplois temporaires peuvent être regardés comme une aide implicite à ces organisations qui leur permet de se développer. Celles-ci, quel que soit leur type, accueillent un chômeur en général dans le but de répondre à des besoins de main-d’oeuvre qu’elles ne sauraient satisfaire autrement.
- Depuis 1989, les chômeurs peuvent être placés dans des programmes d’emploi temporaire (PET). Malgré leur hétérogénéité, ces programmes présentent plusieurs caractéristiques communes: ils sont proposés à l’initiative de diverses associations; ils répondent au double but de mettre en place des prestations d’intérêt public et de mettre en œuvre des mesures en vue de la réinsertion des chômeurs.

1.4. Une société en mutation

La présente évaluation a pour objet central l’étude des effets des mesures cantonales sur la réinsertion des chômeurs de longue durée. Cette question s’inscrit dans un environnement économique et social en profonde mutation qui n’est pas sans conséquences sur les possibilités de retour à un emploi fixe. Nous en évoquons ci-après trois dimensions d’une manière succincte car ce n’est pas l’objet de ce rapport.

Augmentation du chômage incompressible

La première dimension a trait à la forte baisse du volume de l’emploi offert sur le marché du travail par les entreprises genevoises.

Genève: évolution de l'emploi 1985-1991-1995 (sans le secteur international)

	Ensemble de l'économie	Secteur privé	Secteur public
Effectifs			
1985	220'813	180'239	40'574
1991	236'271	190'222	46'049
1995	222'513	178'544	43'969
Variation absolue			
1985-91	15'458	9'983	5'475
1991-95	-13'758	-11'678	-2'080
1985-95	1'700	-1'695	3'395
Variation en %			
1985-91	7,0	5,5	13,5
1991-95	-5,8	-6,1	-4,5
1985-95	0,8	-0,9	8,4

Source: " Vaud-Genève: emplois, établissements et entreprises " (SCRISS/OCSTAT)

La baisse depuis 1991 est notable.

- Depuis 1995, la situation continue à se détériorer. Sur la base de l'indice de l'emploi, Genève a encore perdu, jusqu'à la fin du premier trimestre 1998, quelque 12'000 emplois.
- Le travail à plein temps entre 1991 et 1995 a baissé de 7,7% alors que le travail à temps partiel a augmenté de 6%. Ce sont essentiellement les femmes qui travaillent à temps partiel.
- Lorsqu'on observe l'évolution selon les secteurs économiques entre 1991 et 1995, on remarque de fortes disparités: le secteur du commerce perd 5'916 postes; l'hôtellerie, 1'103; les transports et communications, 1'597; les activités financières, 1'748; l'ensemble du secteur secondaire, 6'366 (dont 3'569 dans la construction). En revanche, la santé et les activités sociales ont augmenté de 3'247 postes.

La commission fédérale des questions conjoncturelles insiste, dans son dernier rapport " Temps de travail, travail à temps partiel et chômage " (mai 1998), sur la douloureuse mutation qui a frappé en une décennie le marché suisse de l'emploi. Le rapport note que le chômage incompressible a augmenté de 1 à plus de 3%. Comme on l'a constaté dans les pays voisins, l'augmentation de la productivité peut être plus forte que la croissance, de telle sorte que la progression du produit intérieur brut s'accompagne d'une réduction de l'emploi total.

La tendance à passer de l'assistance à l'emploi

L'idée est très répandue aujourd'hui en Europe: pour combattre le chômage, il convient d'activer les dépenses, c'est-à-dire d'arrêter de distribuer passivement des allocations chômage ou un revenu minimum et d'utiliser cet argent pour proposer des activités. Genève n'échappe pas à cette logique, comme le montrent diverses mesures parmi lesquelles celles relatives à l'emploi temporaire et au RMCAS.

Le “ devoir de travailler ” émerge aujourd’hui comme la contrepartie du revenu garanti aux chômeurs. Il signifie que le travailleur doit être prêt à changer de métier, ou à occuper un emploi moins bien rémunéré que celui qu’il a perdu. Deux facteurs poussent dans ce sens. Le premier tient au fait que depuis plusieurs années on a banalisé la segmentation du marché du travail, au point que les chômeurs de longue durée se voient proposer des emplois au statut dégradé en termes de revenu ou de garanties sociales. Second facteur: les gouvernements veulent réduire les dépenses publiques et, dans ce contexte, espèrent économiser sur les dépenses d’allocations chômage en “activant les dépenses passives”. L’idée semble frappée au coin du bon sens: ne vaut-il pas mieux, en effet, utiliser l’argent des allocations non pour le distribuer passivement aux chômeurs, mais plutôt pour financer des stages ou des formations et subventionner des embauches?

Or, tant que le chômage est demeuré de faible amplitude et de faible durée, il a pu être envisagé comme un risque passager dans une carrière professionnelle linéaire. Ce risque était alors pris en charge selon une logique d’assurance, en garantissant aux travailleurs un revenu indexé sur leur salaire d’activité jusqu’à ce qu’ils retrouvent un emploi correspondant à leur qualification. Mais l’installation d’un chômage de masse et de longue durée conduit aujourd’hui à remettre en cause cette conception du chômage.

Les subventions à l’emploi

Conjuguées à la pression exercée sur les chômeurs, des incitations à l’embauche ont été développées en direction des employeurs, sous la forme d’emplois subventionnés. La politique dite d’activation des dépenses publiques en matière d’emploi a été expérimentée dans la plupart des pays européens. L’idée est de consacrer l’argent public, et d’abord les ressources de l’assurance-chômage, au financement de l’emploi plutôt qu’à l’entretien des chômeurs.

Deux directions ont été empruntées pour subventionner l’emploi:

- L’encouragement à l’emploi dans le secteur marchand par l’apport d’une aide financière aux entreprises qui embauchent (ex. les ARE à Genève).
- L’encouragement à l’émergence de nouveaux emplois dans le secteur non marchand.

1.5. Objectifs et questions principales

L’évaluation porte sur les effets et la mise en œuvre des emplois temporaires proposés durant le deuxième semestre 1996, soit avant l’entrée en vigueur de la nouvelle législation et de ses mesures transitoires. La CEPP a souhaité évaluer les effets des emplois au minimum douze mois et au maximum 18 mois après qu’ils aient été effectués. Elle s’est fixée quatre objectifs:

1. Décrire les effets et la mise en oeuvre des emplois temporaires institués par la loi genevoise en matière de chômage du 11 novembre 1983 avant sa modification du 6 juin 1997.
2. Etablir un inventaire des problèmes auxquels l’application de cette loi n’a pas été en mesure d’apporter une solution, en particulier en matière de réinsertion professionnelle.

3. Apprécier dans quelle mesure la loi du 6 juin 1997 apporte des solutions à ces problèmes et, le cas échéant, proposer des améliorations.
4. Etablir des données de référence à l'intention de l'évaluation prévue par l'art. 54 de la nouvelle loi, deux ans après son entrée en vigueur.

L'évaluation propose d'apprécier les effets de la loi cantonale et sa mise en oeuvre sur la base de quatre questions principales. Trois d'entre elles concernent les acteurs et la quatrième a trait aux aspects financiers.

Q.1 Quels sont les effets de l'emploi temporaire sur la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit?

Les caractéristiques des demandeurs d'emploi sont observées à trois moments, essentiellement sous l'angle de la réinsertion professionnelle: 1) en fin de période d'indemnités fédérales, 2) pendant l'emploi temporaire et 3) après l'emploi temporaire (ont-ils trouvé un emploi ou non?; le cas échéant, est-ce grâce à l'emploi temporaire?).

Q.2 Quels sont les avantages et les problèmes engendrés par les emplois temporaires pour les services bénéficiaires?

Cette question est posée dans l'optique de l'employeur (apports des emplois temporaires et problèmes posés pour l'organisation de son service): insertion, encadrement, formation du demandeur d'emploi, etc.

Q.3 Quels sont les mécanismes de placement de l'OCE?

Cette question touche à la mise en oeuvre de la politique d'emplois temporaires par l'OCE: procédure administrative utilisée pour proposer un emploi temporaire au chômeur; mise en adéquation des besoins des services bénéficiaires avec les besoins des chômeurs; encadrement offert aux personnes en emploi temporaire.

Q.4 Quelles sont les conséquences financières de l'application de la loi pour le canton?

Les emplois temporaires entraînent des coûts globaux qui sont peu transparents. En particulier, les transferts financiers entre l'OFDE, le canton (budget général) et les services bénéficiaires nécessitent des clarifications.

1.6. Aperçu de la démarche

Trois étapes ont été prévues:

- La commission a d'abord porté son attention sur l'évaluation des effets de la politique en matière de chômage de longue durée. Dans cette optique, elle a sélectionné neuf services bénéficiaires et programmes répartis ainsi: Administrations cantonale et communale et association: Palais de Justice et Office des Poursuites Rhône-Arve (Département de justice et police et des transports); Protection civile (Département de l'Intérieur, agri-

culture, environnement et énergie); Service des loisirs de la jeunesse (Département de l'Instruction publique); Musées d'art et d'histoire et Office du personnel de la Ville de Genève; Centre Social Protestant/Brocante de la Renfile; Textura; Zone Bleue, MAMCO.

19 entretiens qualitatifs auprès de chômeurs ayant accompli leur contrat d'emploi temporaire dans l'un des neuf services cités plus haut ont précédé un sondage téléphonique auprès de 251 personnes en emploi temporaire au deuxième semestre 1996. Ce sondage a permis, sur une échelle représentative (avec des marges d'erreurs de plus ou moins 5%), de conforter les enseignements des entretiens qualitatifs.

- Dans une deuxième phase, la CEPP a confié trois mandats externes dont l'objectif central consistait à mettre en perspective les réalités genevoises observées. La première étude porte sur les comparaisons intercantionales et internationales. Les dispositifs de cinq cantons (Fribourg, Neuchâtel, Valais, Vaud et Bâle-Ville) et le dispositif de la ville de Berne ont été analysés. La partie internationale est consacrée aux pays suivants: Allemagne, Belgique, Danemark, France, Grande-Bretagne, Italie, Hollande et Suède. Le deuxième mandat a pour objet l'analyse statistique des demandeurs d'emploi; enfin le troisième porte sur l'analyse des conséquences financières des dispositifs d'emploi temporaire.

Dans les annexes séparées, les démarches et méthodes utilisées par les mandataires sont explicitées en détail.

- Enfin, avant de préparer sa synthèse et ses recommandations, la CEPP a mené 9 entretiens avec des acteurs sociaux (CGAS et UAPG) ainsi que des responsables de l'administration chargés de la mise en œuvre des mesures.

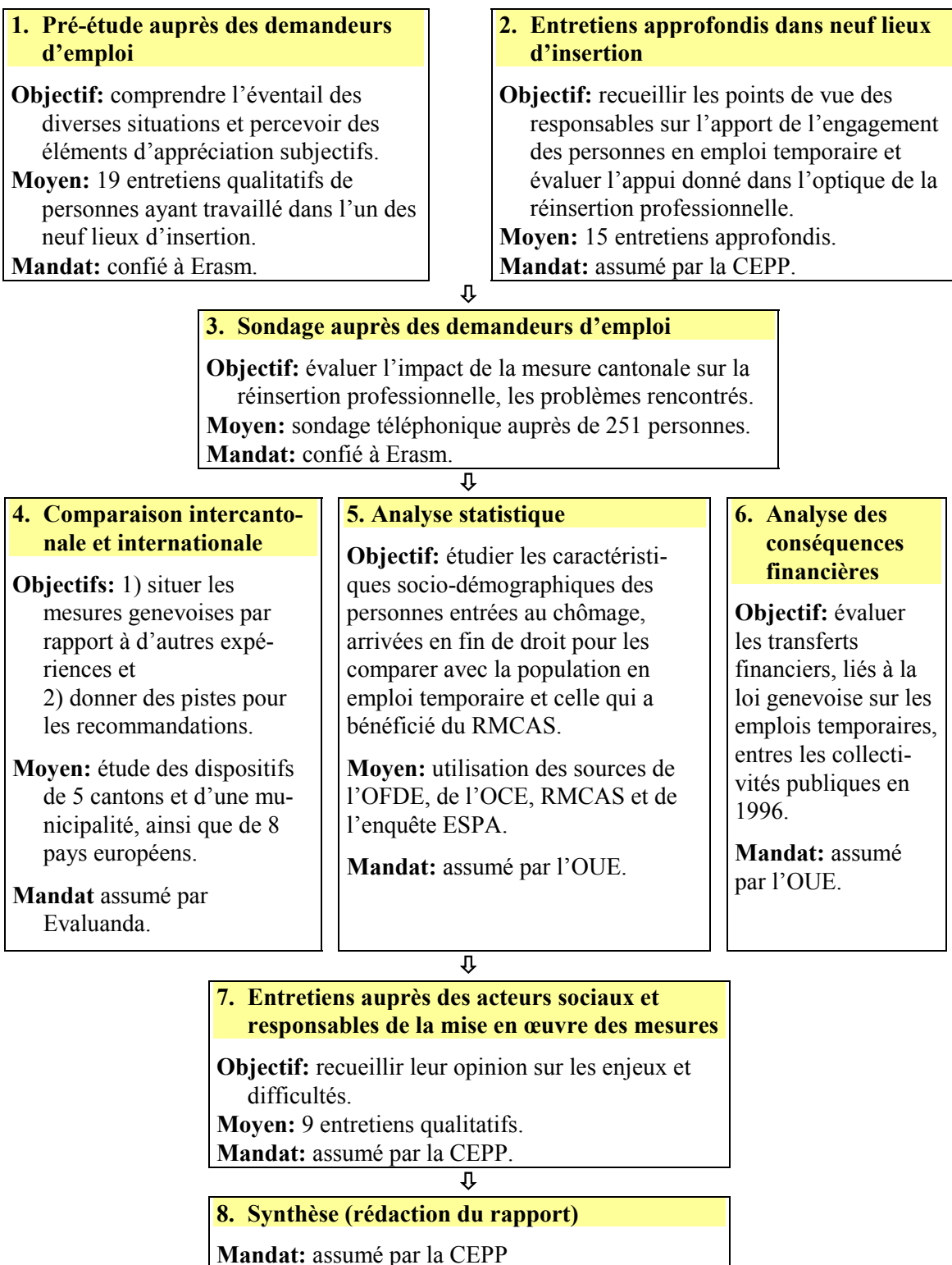
Composition et fonctionnement du groupe "emploi temporaire"

Les travaux ont été conduits par le groupe "emplois temporaires" désigné par la CEPP. Il comprenait Mmes Gabrielle Antille et Antoinette Salamin et MM. André November et Bernard Matthey (coordinateur du groupe).

Ce groupe, appuyé par le secrétaire de la CEPP, M. Emmanuel Sangra, a piloté l'ensemble des étapes de l'évaluation. Soit notamment l'attribution des divers mandats, la conduite des entretiens auprès des responsables de services, l'analyse des informations recueillies, la mise au point du projet de rapport définitif et de recommandations soumis au plénum de la CEPP.

Le coordinateur a été chargé de compléter la récolte de renseignements et d'élaborer un projet de rapport.

Le tableau ci-après présente la démarche adoptée.

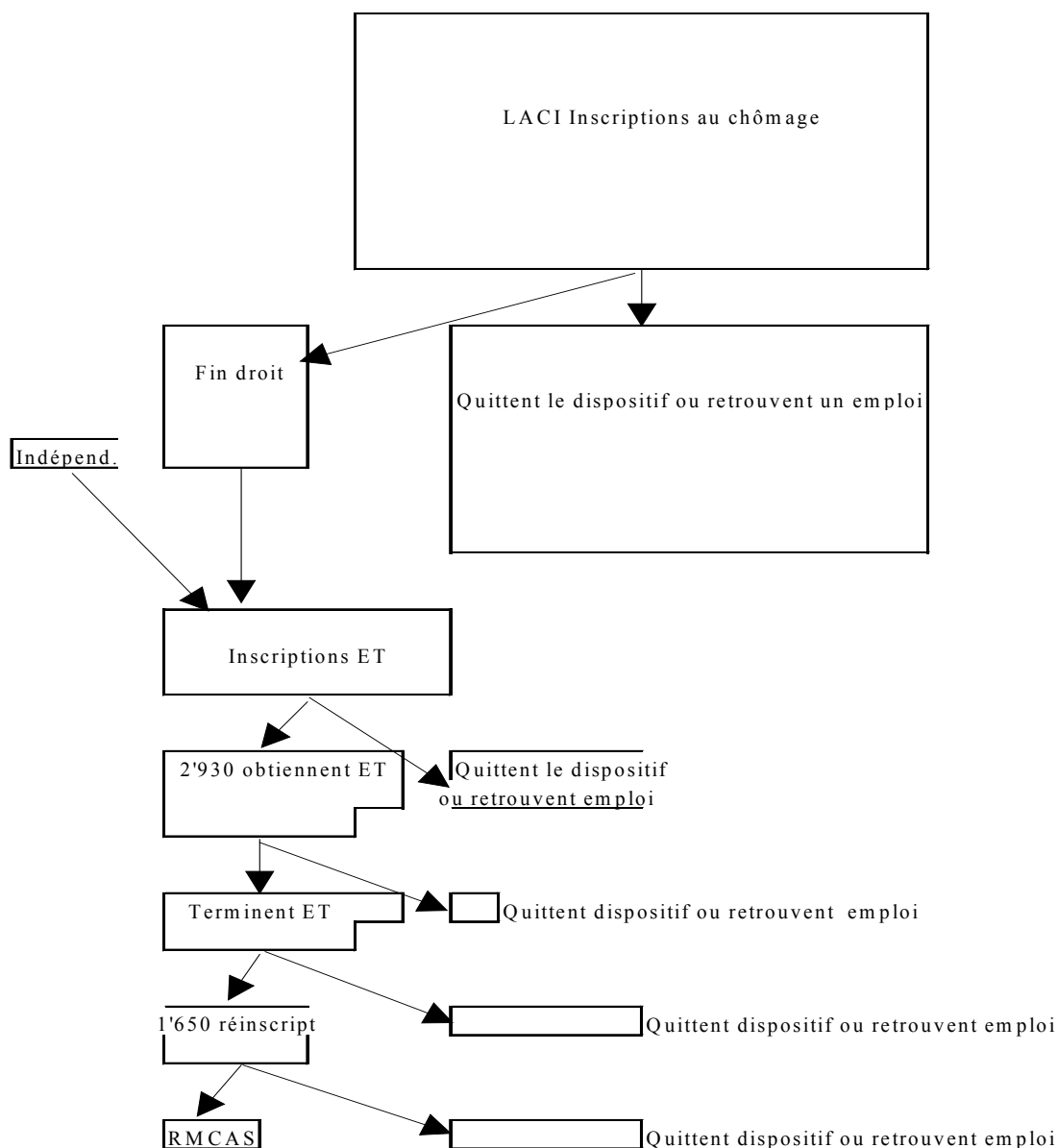


2. L'emploi temporaire, une étape dans un parcours

Nous utilisons ici les résultats des travaux confiés à l'Observatoire Universitaire de l'emploi. L'intégralité de l'étude est disponible en annexe séparée (**annexe A**). Il y a également un tableau synoptique en **annexe 3**.

2.1. Le parcours possible d'une personne en emploi temporaire

L'emploi temporaire s'inscrit dans un parcours qui comporte différentes étapes pour le chômeur ne parvenant pas à retrouver un emploi. Les chiffres sont ceux de 1996; le schéma ne présente donc pas le parcours individuel d'un chômeur particulier mais celui de l'ensemble d'une population.



2.2. Qui sont les personnes en emploi temporaire?

Pour toute l'année 1996,

- 26'014 personnes ont reçu des indemnités de chômage;
- 13'989 chômeurs inscrits en moyenne mensuelle;
- 3'870 sont arrivées en fin de droit;
- 4'582 personnes se sont inscrites pour un contrat d'emploi temporaire; Ce chiffre est supérieur au nombre de chômeurs arrivés en fin de droit, car on y trouve notamment des indépendants. 2'930, dont des ex-indépendants, ont obtenu l'emploi temporaire.

La présente étude portant sur le 2^{ème} semestre 1996, nous nous concentrons ici sur 1'130 personnes en emploi temporaire au cours de ce semestre. Ces personnes présentent les caractéristiques démographiques suivantes:

- 53% sont des hommes,
- 54% sont mariées ou séparées,
- 56% sont de nationalité suisse,
- 57% sont des personnes qualifiées,
- 58% ont plus de 35 ans.

Afin d'évaluer si les personnes en emploi temporaire ont des profils socio-démographiques particuliers, il est intéressant d'établir des comparaisons entre leurs caractéristiques et celles de personnes qui se trouvaient dans une situation qui précède celle de l'emploi temporaire. En effet, le parcours pour en arriver à ce stade passe de l'état de travailleur actif à celui de chômeur, puis de chômeur en fin de droit.

2.2.1. Chômeurs et population active

Une première comparaison peut être établie entre les chômeurs enregistrés et la population active à Genève en référence à l'année 1995 afin de suivre le parcours des chômeurs avant leur arrivée en fin de droit.

- Les chômeurs sont plus souvent célibataires et moins souvent mariés que l'ensemble de la population active genevoise.
- Ils sont surreprésentés parmi les moins de 35 ans.
- Ils sont surreprésentés dans les activités de restauration et d'hébergement ainsi que dans les agences de conseil et d'informatique. En revanche, ils sont sous-représentés dans le commerce, les transports et les communications, les banques, l'enseignement, la recherche et la santé. La proportion de chômeurs provenant du bâtiment et du génie civil n'est pas différente de la proportion des personnes actives employées dans ce secteur.
- Le sexe ne constitue pas une caractéristique discriminante pour expliquer le passage d'actif occupé à celui de chômeur.

2.2.2. Chômeurs et chômeurs en fin de droit

Une deuxième étape consiste à comparer la population des chômeurs avec celle des chômeurs parvenus en fin de droit.

- Le sexe et la nationalité ne sont pas des caractéristiques discriminantes. A cet égard, Genève se distingue des autres cantons helvétiques.
- En ce qui concerne la qualification, il apparaît qu'il y a plus de non-qualifiés parmi les chômeurs en fin de droit.
- Parmi les chômeurs en fin de droit, les plus âgés se retrouvent plus nombreux que dans la population totale des chômeurs. Si le taux de chômage chez les jeunes est plus élevé que la moyenne, la durée de leur chômage est plus courte.
- Les personnes plus âgées, si elles tombent moins au chômage, éprouvent une grande difficulté à se réinsérer.

Si l'on utilise une approche multivariée permettant, toutes choses égales par ailleurs, de déterminer l'impact d'une caractéristique spécifique sur la probabilité pour un chômeur de parvenir en fin de droit, on observe deux particularités.

- Les femmes ont moins de risques que les hommes et les personnes mariées ou célibataires moins que les personnes divorcées de parvenir en fin de droit. De plus, la probabilité de parvenir en fin de droit est supérieure pour les Suisses en comparaison avec les étrangers et pour les personnes plus âgées en comparaison avec les plus jeunes.
- Ce sont les cadres et les indépendants qui ont la probabilité la plus faible de parvenir en fin de droit par opposition aux spécialistes et auxiliaires; il en est de même pour les personnes qui étaient actives avant leur période de chômage par comparaison avec celles qui n'ont jamais exercé d'activité.

2.2.3. Emplois temporaires et chômeurs en fin de droit

Troisième étape: nous comparons la population des personnes ayant occupé un emploi temporaire avec celle des chômeurs parvenus en fin de droit.

On constate que pour la plupart des caractéristiques retenues, ces deux groupes sont très similaires. Ici aussi, dans une optique multivariée, on constate que deux variables exercent une influence significative:

- L'âge semble toujours être un facteur déterminant; plus la personne est âgée et plus sa probabilité, lorsqu'elle est en fin de droit, d'obtenir un emploi temporaire est élevée, toutes choses égales par ailleurs.
- Le fait d'avoir été auparavant actif exerce également une influence très significative sur cette probabilité qui est plus faible dans ce cas.

2.3. Les risques pour les emplois temporaires de continuer le parcours

Après l'emploi temporaire, une partie des personnes reçoit des prestations du Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale (RMCAS). Selon ce service, 10 à 15% des personnes qui bénéficient de l'emploi temporaire obtiennent ensuite une prestation du RMCAS.

On peut donc comparer les caractéristiques de la population des personnes bénéficiaires du RMCAS avec celles des chômeurs, des chômeurs en fin de droit et des personnes en emploi temporaire:

- Le genre et l'état-civil de la population révèlent que par rapport aux trois autres groupes considérés (chômeurs, chômeurs en fin de droit et emplois temporaires), il y a proportionnellement plus d'hommes, plus de divorcés et moins de personnes mariées ou séparées qui reçoivent le RMCAS.
- La qualification de ces bénéficiaires est inférieure à celle des chômeurs, chômeurs en fin de droit ou personnes en emploi temporaire.
- Il y a des différences importantes relatives à la dernière activité économique des personnes en " reprise d'emploi ". Elles viennent proportionnellement moins des secteurs du bâtiment et génie civil, du commerce, de la restauration et de l'hébergement, de la banque et des agences de conseil et de l'informatique et nettement plus de l'administration publique.

A nouveau, on peut utiliser une méthode multivariée pour approfondir la recherche. On constate dès lors que la probabilité pour un chômeur d'aboutir un jour au RMCAS, au terme de son parcours individuel,

- est plus faible pour les femmes, les personnes veuves ou mariées;
- est plus forte pour un chômeur moins qualifié;
- est plus forte pour les Suisses (mais la loi est limitative pour les étrangers), les personnes plus âgées, les indépendants.

3. L'avis des bénéficiaires d'emploi temporaire

Après un chapitre fondé sur l'analyse statistique, nous donnons la parole à des personnes qui ont participé à un emploi temporaire au deuxième semestre 1996. L'institut Erasm a conduit des entretiens approfondis avec 19 personnes et interviewé 251 autres par téléphone. Les résultats complets sont disponibles (cf **annexe séparée B**).

3.1. Utilité principale: toucher un salaire et reconstituer des droits

Les trois quarts des personnes qui acceptent l'emploi temporaire évoquent la récupération des indemnités ou la continuation de ces indemnités comme motivation principale à l'inscription. Les chômeurs de nationalité suisse, ceux qui n'ont pas de formation ou ceux qui ont une formation universitaire justifient ainsi le plus souvent leur choix. L'autre raison la plus citée est celle qui a trait à la proximité du monde du travail, l'emploi temporaire faisant miroiter la chance d'une réinsertion professionnelle.

Lorsqu'on demande aux chômeurs pourquoi l'emploi temporaire leur a été proposé, ils répondent que cet emploi leur redonnait le droit aux indemnités (37%) et qu'il correspondait à leurs compétences et qualifications professionnelles (30%). Cette dernière raison est plus souvent évoquée par les personnes au bénéfice d'une formation supérieure et par les personnes ayant une trajectoire professionnelle plus diversifiée. Inversement, le fait que l'emploi temporaire est proposé pour avoir droit aux indemnités est plus fréquemment cité par les chômeurs peu qualifiés et ceux qui ont une expérience professionnelle réduite. Ces deux catégories sont aussi celles qui mentionnent plus souvent le fait que c'était le seul emploi disponible.

3.2. Déroulement de l'emploi temporaire

Qualité de l'accueil: 89% de satisfaction

Les participants aux emplois temporaires relèvent le bon accueil qui leur est réservé dans les services ou les associations dans lesquels ils ont travaillé, tant de la part des responsables que des collègues. La gentillesse et la disponibilité de la personne responsable dans le service est soulignée lors des entretiens qualitatifs; en général, elles ne ressentent pas de stigmatisation de la part de l'environnement professionnel.

Concernant l'encadrement, on note que 72% des personnes interrogées décrivent leur situation de travail comme dépendante d'un supérieur hiérarchique "qui disait ce qu'il y avait à faire et ça suffisait". 36% partagent cependant l'avis que les responsables dont elles dépendaient n'avaient pas vraiment de temps à leur consacrer.

Formation: un 15% dérisoire

Seules 15% des personnes interrogées déclarent avoir bénéficié d'une formation durant leur emploi temporaire. Ces 37 personnes ont bénéficié d'une formation de durée très variable:

Un jour	5 personnes
Quelques jours	15 personnes
Environ un mois	8 personnes
Tout au long du contrat	9 personnes

68% des personnes interrogées considèrent la formation comme plutôt utile dans le cadre de leur emploi temporaire alors qu'ils sont 49% à juger qu'elle est plutôt inutile pour retrouver un emploi fixe.

A noter que la proportion de personnes qui n'ont suivi aucun cours pendant la période de chômage est importante puisqu'elle atteint 40% de l'échantillon. On observe une proportion plus importante de femmes, de Suisses, de jeunes et de personnes de formation supérieure parmi ceux qui suivent de tels cours.

93% des personnes continuent à chercher un emploi

93% des personnes interrogées déclarent avoir continué à rechercher un emploi durant l'emploi temporaire; elles disposaient de temps pour cette recherche.

- Les contacts avec les conseillers de l'OCE s'arrêtent pendant cette période. Il n'y a pas de proposition d'emploi de leur part.
- Seuls 31% des interrogés déclarent avoir été aidés par des collègues avec lesquels ils ont travaillé durant leur emploi temporaire. Cette proportion est plus forte parmi les jeunes et parmi les chômeurs les plus qualifiés.

3.3. Une expérience satisfaisante

85% des personnes interrogées par sondage jugent l'expérience de l'emploi temporaire positive (dont 53% d'opinions très positives). Il faut toutefois mettre ces résultats dans leur contexte: après près de deux ans de chômage, l'emploi temporaire a permis de recevoir un salaire, de retrouver un cadre professionnel et de reconstituer des droits fédéraux.

On ne dénote pas de variations significatives selon les différentes caractéristiques observées si ce n'est que les chômeurs âgés sont encore plus satisfaits de l'expérience vécue. Pour une forte majorité de répondants, au-delà de l'aspect financier, l'emploi temporaire est avant tout utile:

- pour retrouver ou garder confiance en soi (80%) et pour garder ou retrouver le contact avec le monde professionnel;
- pour acquérir de nouvelles connaissances ou une nouvelle expérience (74%);
- pour utiliser ou améliorer les compétences professionnelles (61%).

L'utilité en termes de réinsertion professionnelle ou de chances offertes par l'emploi temporaire pour retrouver du travail est la moins bien appréciée puisque seuls 54% sont prêts à lui reconnaître cette utilité. Pour ce dernier point, on observe un net clivage selon l'âge (64% d'utile pour les 35 ans et moins contre 33% pour les 56 ans et plus) et entre les Suisses et les étrangers.

Utilisation de l'expérience professionnelle: une certaine déception

Pour 53% des personnes interrogées, le type de travail effectué durant leur emploi temporaire ne correspondait pas à leur expérience professionnelle. Ce constat est plus fortement présent parmi les chômeurs les plus âgés (61%) alors qu'il est moins marqué parmi les personnes ayant occupé des emplois temporaires de type collectif, parmi les personnes au bénéfice d'une formation universitaire et parmi les personnes qui ont une expérience professionnelle diversifiée ou qui avaient déjà connu d'autres périodes de chômage.

64% des chômeurs interrogés considèrent que le travail effectué correspondait à ce qui avait été présenté ou décrit par l'OCE avant de débiter.

On trouve 32% de personnes qui s'estiment trop qualifiées par rapport au type de travail qu'elles ont dû effectuer contre 56% qui se jugeaient suffisamment qualifiées.

Deux personnes sur trois jugent leur salaire correct

65% des personnes interrogées jugent que le travail effectué a été suffisamment rétribué alors que 29% d'entre elles estiment ne pas avoir été assez payées et que 5% déclarent avoir été trop payées.

Mais lorsque les personnes ayant participé au sondage comparent le salaire reçu durant l'emploi temporaire et celui qu'elles recevaient avant leur chômage,

- 28% le trouvent équivalent,
- 50% considèrent que le salaire de l'emploi temporaire était inférieur,
- 20% le jugent supérieur.

L'évaluation du travail effectué

Concernant le travail fourni durant leur emploi temporaire, 56% des répondants estiment avoir fait ce qu'il fallait, les autres estimant qu'ils ont fait plus que nécessaire; 10% partagent l'avis qu'ils n'ont pas pu faire autant que ce qu'ils auraient voulu.

3.4. L'impact de l'expérience de l'emploi temporaire

3.4.1. Trois sur quatre ne réintègrent pas le marché du travail

Deux moments ont été considérés: après l'emploi temporaire et au moment du sondage.

- Immédiatement après la fin de l'emploi temporaire, 78% des personnes interrogées se sont retrouvées au chômage alors que 14% avaient trouvé un emploi. Pour les personnes restantes, 17 ont déclaré être à nouveau en emploi temporaire alors que cinq sont "sorties" du système (AVS, congé maladie, sans emploi et sans indemnités, reprise d'activité d'indépendant). Les chômeurs les plus jeunes et les plus qualifiés ainsi que ceux qui ont occupé un emploi temporaire de type individuel sont davantage en emploi que les autres catégories.
- Au moment du sondage, soit en moyenne 13 mois après la fin de l'emploi temporaire, la situation des personnes qui répondent au questionnaire se présentait de la manière suivante:

Personnes sans emploi et ne bénéficiant plus d'indemnités	5%
Personnes au RMCAS, à l'Hospice général, à l'AI	2%
Personnes au chômage (indemnités fédérales)	49%
Personnes en emploi grâce à mesures cantonales (ET, etc.)	7%
Personnes en emploi (avec indemnités fédérales partielles)	9%
Personnes en emploi (sans indemnités fédérales)	23%

On observe une proportion plus importante de personnes âgées parmi les répondants se déclarant au chômage alors que ni le niveau de qualification, ni le type d'emploi temporaire occupé n'ont une influence sur la situation actuelle du répondant.

Nous connaissons par le service de placement professionnel (SPP) le nombre de personnes qui retrouvent les indemnités fédérales de chômage après l'emploi temporaire:

1995: 1'923 retours aux indemnités fédérales	soit 10% du total des inscriptions au chômage
1996: 1'650 retours aux indemnités fédérales	soit 7% du total des inscriptions au chômage

En 1997, le nombre de retours aux indemnités fédérales a baissé car le changement de la loi fédérale en 1996 a eu pour conséquence d'augmenter la durée maximale d'indemnités qui est passée de 400 à 520 jours. Il est à nouveau à la hausse en 1998.

3.4.2. Qui sont les personnes sans emploi au moment de l'enquête?

Nous analysons ci-dessous les deux cas de figure qui présentent la personne en situation d'emploi ou de non-emploi au moment de l'enquête. En observant les caractéristiques des personnes et les spécificités liées à la situation d'emploi ou de non-emploi, les résultats du sondage ont mis en évidence les apports et l'impact de l'expérience de l'emploi temporaire pour chacune de ces situations.

66% déclarent n'avoir eu aucune activité professionnelle depuis la fin de leur emploi temporaire contre 27% qui ont occupé des emplois à durée déterminée (petits boulots et divers gains intermédiaires) et 5% qui ont obtenu un engagement à durée indéterminée.

L'âge: un handicap de taille

Le clivage de l'âge est particulièrement important puisque la proportion de personnes n'ayant pas eu d'activité professionnelle passe de 49% pour les moins de 35 ans et jusqu'à 78% pour les personnes plus âgées. On observe un clivage semblable entre les personnes non qualifiées et les universitaires.

Les deux principales raisons évoquées par les sans-emploi pour expliquer le fait qu'ils n'ont pas retrouvé d'emploi sont:

- l'âge (47%)
- la mauvaise situation économique (29%).

Les autres causes énumérées dans le sondage sont le manque de qualification (14%) et la non-maîtrise des langues (5%). En outre, les raisons évoquées sont clairement liées aux situations personnelles des personnes interrogées: les chômeurs les plus âgés citent plus fortement le facteur âge et les chômeurs les plus jeunes le manque de qualification ou le peu d'emplois offerts en relation avec la mauvaise conjoncture économique.

Peu d'espoir quant à l'avenir professionnel

Enfin lorsqu'on demande à cette population spécifique si elle estime que le fait d'avoir eu un emploi temporaire lui permettra de trouver plus facilement une place de travail, 59% des personnes interrogées répondent par la négative. Cette proportion augmente avec l'âge et est plus prononcée parmi les hommes et les formations supérieures.

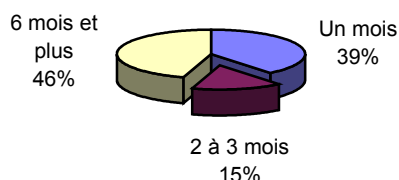
3.4.3. Qui sont les personnes en emploi au moment de l'enquête?

Au moment de l'enquête, 32% des personnes interrogées occupaient un emploi non subventionné, dont les deux-tiers au bénéfice d'un contrat à durée indéterminée.

Caractéristiques des personnes en emploi

- La moitié obtient un emploi en rapport avec un nouveau métier ou une nouvelle profession. Ce “ changement de cap ” est plus marqué parmi les hommes et les personnes les plus jeunes.
- Les deux-tiers avec un salaire égal ou plus élevé. Le salaire obtenu dans le cadre du nouvel emploi est considéré par 46% des personnes interrogées comme plus élevé par rapport au salaire versé lors de l'emploi temporaire. Elles sont 21% à le trouver comparable et 27% à le juger inférieur.
- 87% des personnes en emploi sont satisfaites de l'engagement obtenu. Parmi les plus satisfaites, on rencontre une plus forte proportion de personnes de formation supérieure, de personnes ayant occupé un emploi temporaire de type individuel et de Suisses.

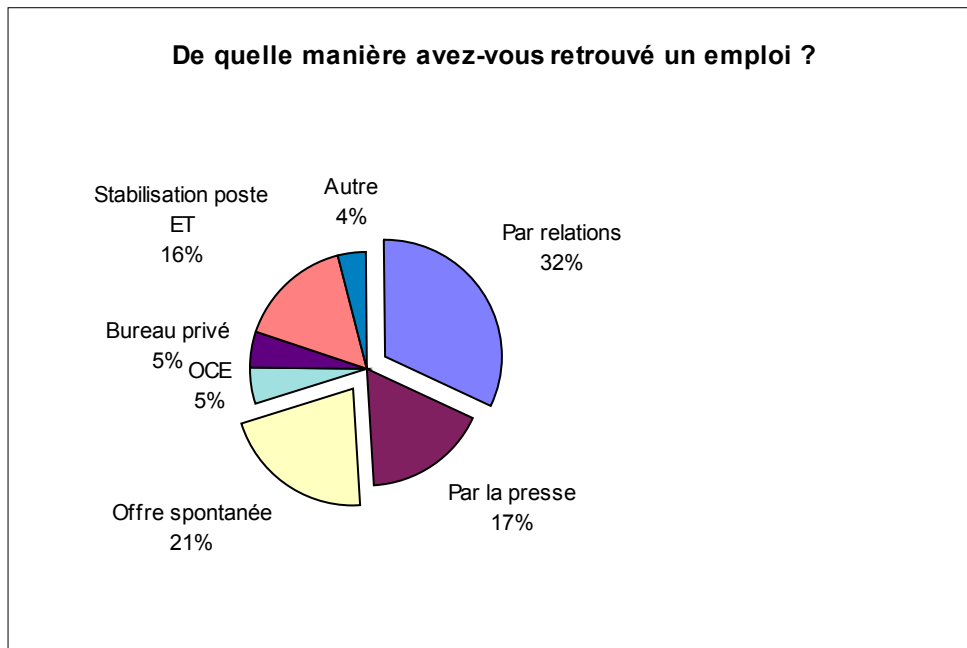
Après combien de temps avez-vous retrouvé un emploi ?



Utilité de l'emploi temporaire... et des relations

Lorsqu'on demande dans quelle mesure l'emploi temporaire a contribué à l'obtention de l'emploi occupé, les deux tiers de ces personnes indiquent que l'engagement était en relation directe avec l'emploi temporaire effectué. Le tiers restant cite le fait que l'expérience et les compétences mises en pratique lors de l'emploi temporaire ont été utiles pour décrocher l'emploi.

L'appui de l'OCE est faible; en revanche près d'un poste sur six est le résultat d'une stabilisation du poste d'emploi temporaire.



3.5. Emploi temporaire dans les programmes collectifs

Nous introduisons ici les résultats du sondage concernant les PET, programmes destinés à des groupes professionnels déterminés. On distingue :

- Les programmes bien profilés, pour les personnes ayant un bon niveau de qualification, mais nécessitant une mise à jour: les architectes, les informaticiens (Programmes DIDAC, BTOT).
- Les programmes pour les personnes sans qualification (ex. Textura).

Selon le sondage, le profil et l'opinion des chômeurs placés dans les PET correspondent dans la grande majorité des cas à ceux de l'ensemble de la population interrogée, sous réserve de quatre particularités :

- Les chômeurs en PET mettent davantage de temps pour trouver un emploi: 50% ne trouvent un emploi qu'après 6 mois et plus (contre 43%). En revanche, ils sont plus nombreux (81%) que les chômeurs en emploi temporaire individuel (65%) à trouver un emploi à durée indéterminée.
- Les chômeurs placés dans les PET sont surtout les étrangers qui ont connu plusieurs périodes de chômage avant leur emploi temporaire et dont le conjoint se trouve aussi au chômage.
- Dans leur majorité, ils n'ont accompli que leur scolarité obligatoire (32% contre 16%) et seule une minorité a une formation de niveau secondaire supérieure (8% contre 18%).
- Dans la majorité des cas, ils étaient ouvriers (15% contre 8%) ou employés (67% contre 63%).

3.6. L'emploi temporaire, faute de mieux

Lors des entretiens qualitatifs, les chômeurs mentionnent souvent leur souhait d'être engagés dans le service qui les employait et ne comprennent pas pourquoi cela n'est pas possible alors qu'ils donnent pleine satisfaction et qu'il y a du travail. L'un ou l'autre souligne que le chef a essayé sans succès de le faire engager. Deux ou trois ont aussi gardé de bons contacts avec le service espérant que l'emploi temporaire se transforme en job fixe à la fin des six mois; un ou deux ont pensé que les contacts ainsi établis leur permettraient d'obtenir un travail.

Intérêt des responsables à garder la personne en emploi temporaire

Selon les personnes sondées, 50% des responsables ont manifesté un intérêt à leur engagement. 43% n'étaient pas intéressés.

La moitié des personnes auraient préféré un emploi fixe, même moins bien payé

Dans le cadre du sondage, 50% des personnes interrogées déclarent qu'elles auraient préféré un engagement fixe même moins bien payé. Cette proportion est plus importante parmi les personnes qui ont moins de ressources pour prétendre à des positions plus favorables. Ainsi trouve-t-on parmi ces personnes une plus grande proportion de femmes, de personnes sans qualification (58% contre 41% pour les universitaires) et de chômeurs plus âgés (57% contre 45% pour les moins de 35 ans). Cette constatation est aussi renforcée par le fait qu'une plus nette proportion de personnes qui sont encore au chômage (et donc sans doute les plus prétéritées face au marché de l'emploi) partagent cet avis.

4. Les services bénéficiaires

Dans ce chapitre, nous présentons les points de vue des responsables des services bénéficiaires et des PET (cf. en **annexe 1**, liste des personnes auditionnées), parfois confrontés aux opinions des personnes en emploi temporaire interrogées.

4.1. Des personnes indispensables au fonctionnement des services

Un personnel indispensable

Lorsqu'on pose aux services bénéficiaires la question de la raison de l'engagement des personnes en emploi temporaire, leur réponse est sans ambiguïté: ils doivent faire face au déficit chronique et structurel d'effectifs pour exécuter les tâches attribuées par les autorités et la législation. Dans ces administrations, l'engagement des personnes en emploi temporaire répond à des besoins permanents qui, sans leur apport, ne seraient pas satisfaits; il contribue parfois à l'amélioration des prestations au public (Musées d'art et d'histoire). Le Palais de Justice et l'Office des poursuites notent que leurs tâches ont nettement augmenté sous la pression de la crise économique sans que leurs effectifs aient été adaptés en conséquence.

Dans quelques rares cas seulement, les personnes en emploi temporaire exécutent des tâches limitées dans le temps (ex: accueil de requérants d'asile à la Protection civile). D'une manière convergente, les administrations interrogées estiment qu'elles ne pourraient pas fonctionner sans l'apport des personnes en emploi temporaire.

Le compte rendu de l'activité des tribunaux pour 1997 est explicite:

“ Par leur motivation et leurs compétences, les chômeurs fournissent des prestations appréciées de toutes les juridictions et services, sans lesquelles nous ne pourrions faire face au volume de travail administratif. Ils représentent un apport, hier conjoncturel, aujourd'hui structurel, de forces de travail indispensables au fonctionnement du Palais. ”

Dans les services bénéficiaires interrogés, la proportion des personnes en emploi temporaire par rapport au personnel fixe est considérée comme élevée et stable:

- Palais de Justice: 10% en permanence. Au cours des six dernières années, 21,5 chômeurs, en moyenne annuelle, ont travaillé dans les différents services et greffes.
- Protection civile: en moyenne 15%.
- Office des Poursuites, Arve-Lac et Service des loisirs de la jeunesse: environ 20%.
- Musées d'art et d'histoire: 14%.

Les tâches confiées

Les personnes en emploi temporaire accomplissent d'une manière générale des tâches d'exécution, d'aide de bureau et de secrétariat, d'accueil et de guichet, d'archivage et de

classement, de manutention. Le Palais de Justice a également recours à des spécialistes: documentalistes, analystes financiers, juristes, spécialistes de change, informaticiens. La Protection civile dispose, épisodiquement, de postes liés au bâtiment, des maçons et électriciens. Dans les musées, il s'agit essentiellement d'un travail de surveillance, de manutention et de conciergerie. Au service des loisirs, ce sont des tâches liées à la gestion du matériel.

Situation dans une association

La situation est autre à la Brocante du Centre Social Protestant, avec un tiers de personnel en emploi temporaire. Afin d'accroître les ressources du CSP, sa Brocante cherche à augmenter son chiffre d'affaire, d'où le besoin de personnel; comme le CSP n'a pas les moyens d'engager du personnel fixe, il se tourne vers l'OCE qui lui propose des personnes en emploi temporaire pour la manutention, le ramassage, tri de vêtements et vaisselle.

4.2. Des efforts pour soigner l'accueil

Bonne information de départ

83% des chômeurs interrogés par sondage ont eu, avant de signer leur contrat d'emploi temporaire, un entretien avec le responsable du service ou de l'association dans lequel ils allaient travailler. Ils considèrent avoir été bien informés sur le travail que l'on attendait d'eux lorsqu'ils ont débuté leur emploi temporaire.

L'accueil au travail en est facilité. Les responsables du service, souvent en commun avec la hiérarchie intermédiaire, rencontrent les personnes en emploi temporaire pour rappeler le cadre du contrat: respect des règles du service, ponctualité, durée limitée du contrat, nécessité de continuer à rechercher un emploi fixe, "prenez le temps nécessaire" et, en cas de réussite, l'assurance d'une rapide libération même si le service doit en souffrir. L'un des responsables interrogés prend la peine de discuter du parcours professionnel de la personne en emploi temporaire; un autre organise des tests d'entrée pour garantir la meilleure affectation possible.

Après ces préliminaires, la personne en emploi temporaire est considérée comme un collègue à part entière. Elle est alors présentée aux collaborateurs du service au sein duquel elle est affectée. Elle se voit en général attribuer un "parrain" qui l'accompagnera durant la durée du contrat et est intégrée dans une équipe de travail. Pratiquement, c'est lui qui assurera la nécessaire initiation au travail qui peut varier de quelques jours à quatre semaines. Ensuite, selon ses compétences, la personne en emploi temporaire dispose de plus ou moins d'autonomie.

A noter que la hiérarchie intermédiaire considère ce travail d'encadrement comme plutôt lourd, même si c'est un investissement rentable.

Pas de concurrence avec les employés fixes

Il est aisé de comprendre que les personnes en emploi temporaire sont bien accueillies dans les services puisqu'elles viennent décharger le personnel fixe de diverses tâches, y compris, parfois, celles qui sont les moins valorisantes. Elles ne concurrencent pas le personnel fixe, mais assument une tâche souvent permanente. Il est fréquent que les directions reçoivent

des requêtes de collègues ayant des postes fixes afin de titulariser la personne en emploi. Ce type de démarche conforte les dires de nos interlocuteurs quant à la bonne entente qui règne au sein des unités de travail entre le personnel fixe et les personnes en emploi temporaire.

4.3. Peu de préoccupations quant à l'avenir professionnel des bénéficiaires

L'emploi temporaire a-t-il permis de retrouver un emploi fixe? Quelles sont les aides apportées?

Soit les responsables n'en savent rien, soit ils doutent des possibilités pour la personne en emploi temporaire de retrouver une place stable. Il n'y a jamais de suivi systématique pour aider à la recherche d'emploi pendant la durée du contrat. Cette attitude est confirmée par le fait que les responsables ne cherchent pas à savoir ce que deviennent les personnes à l'issue du contrat.

Ils se disent pourtant disponibles pour du temps libre ainsi que la mise à disposition de moyens administratifs; le bulletin des places vacantes de l'Etat circule. Lorsque la personne en emploi temporaire a donné satisfaction, des responsables acceptent d'être cités en référence. Mais, en général, les demandes d'appui de la part des personnes en emploi temporaire sont rares.

Deux faits soulignent ce manque de préoccupation en vue d'une réinsertion durable des personnes en emploi temporaire.

- Aucun service ne propose de formation générale dépassant la stricte exécution des tâches attribuées pendant le contrat. Les connaissances techniques acquises pendant le contrat ne sont pas considérées comme utiles dans la perspective de faciliter l'obtention d'un emploi fixe: elles sont sans objet pour les personnes ayant exécuté des travaux répétitifs, un peu plus performantes, quoique souvent très spécifiques, pour celles qui ont pu mettre à jour leur formation administrative. Certaines personnes ont pu accumuler un savoir-faire pratique.
- En général, il n'a pas d'évaluation en fin de contrat. Un seul service bénéficiaire dit remplir un questionnaire remis par l'OCE.

4.4. Aspects positifs et aspects négatifs

“ On a vécu des expériences merveilleuses malgré quelques déboires ”

La satisfaction des services bénéficiaires est réelle: amélioration du service public, augmentation des prestations offertes, opportunité de recruter du personnel fixe (postes de longue durée) qui a pu être testé et formé et s'est révélé bien adapté à l'esprit d'équipe; possibilité d'effectuer des tâches qui ne seraient pas assumées avec les seuls travailleurs fixes.

Un service juge que le système est rentable car souvent les personnes en emploi temporaire exécutent des tâches pour lesquelles elles sont surqualifiées, donc elles apprennent et s'adaptent rapidement. Un autre fait observer qu'il est intéressant de disposer par rotation de personnes ayant des métiers différents: cet éventail de professions permet de réaliser

différentes choses qui n'auraient pas pu l'être si le service avait employé une même personne, n'ayant donc qu'un métier à proposer.

Offrir des opportunités d'emplois à des chômeurs

La fonction sociale de la loi est fréquemment relevée: proposer un nouveau cadre de travail. Le sentiment dominant est que la société se doit de prendre en charge les chômeurs de longue durée qui veulent travailler: "on a tous un chômeur dans sa famille". D'une manière générale, la loi participe à l'équilibre social général.

Dans cette optique, les services ont le sentiment de prendre leur responsabilité, même si un cadre intermédiaire fait part de sa perplexité. Il estime participer à une aide sociale en engageant des personnes en emploi temporaire; toutefois, avec le temps et l'importance du nombre des personnes en emploi temporaire, il lui arrive de se sentir manipulé par la hiérarchie qui fait ainsi des économies budgétaires. Un autre cadre relève qu'un équilibre dans la proportion entre le personnel fixe et les emplois temporaires doit être respecté.

Les services sont lucides quant aux mécanismes de la loi et aux avantages que peuvent en retirer les personnes en emploi temporaire alors que les postes fixes sont bloqués ou diminués: des gens sont remis en selle socialement. Il faut se lever le matin, retrouver le travail en équipe, respecter des horaires. Elles ont réintégré un cadre professionnel, des rythmes de travail, voire le moral. Certaines ont pu se familiariser avec un service de l'administration.

A relever:

- Les services bénéficiaires ne tiennent pas de comptabilité qui permettrait de déterminer précisément ce que leur coûte la mesure. Néanmoins, ces coûts sont considérés comme faibles: initiation de départ au travail, encadrement au quotidien, divers frais administratifs.
- Un responsable explique qu'on assiste à un échange de bons procédés par lequel le chômeur fournit sa force de travail et reçoit un salaire. Tout le monde est gagnant: l'OCE a un budget pour placer des chômeurs mais n'a pas de poste à proposer; au même moment, un autre service de l'administration doit faire face à divers besoins, parfois à des hausses de prestations imposées par la loi, mais avec un budget insuffisant, voire à la baisse.
- L'absentéisme est identique à celui du personnel fixe.
- Aucune plainte n'est formulée quant au respect de la confidentialité.

Durée du contrat trop courte

Le reproche est unanime à l'égard de la durée trop courte des contrats, de 3 à 6 mois maximum, au regard du coût de la formation et, dans une moindre mesure, des frais. Aussi tous les interlocuteurs saluent-ils la nouvelle loi qui permet des contrats jusqu'à 12 mois.

Si des administrations relèvent la surqualification de certaines personnes en emploi temporaire, d'autres notent le faible niveau de qualification des gens envoyés par l'OCE. L'explication donnée tient parfois à des problèmes de caractère, plus fréquemment au manque de connaissances du service au sein duquel la personne qui se trouve en emploi temporaire, au constat que la personne en emploi temporaire, après un chômage de longue

durée, est victime d'un décalage professionnel nécessitant un temps de réadaptation. Sur ce dernier point, les directions font référence aux évolutions des outils de travail, au besoin de retrouver des rythmes.

4.5. La situation dans les programmes collectifs

L'insertion des personnes en emploi temporaire au sein des programmes procède d'une autre logique: ces personnes se trouvent avec d'autres, également en emploi temporaire; l'objectif premier consiste à les aider à retrouver un contexte professionnel, une " remise en route ", un appui à la recherche d'emploi, même si la volonté d'offrir des prestations de qualité au public est présente.

Encadrement et aide à la réinsertion

L'encadrement, pour lequel un financement est prévu, est important, ne serait-ce que pour prendre en charge des problèmes sociaux, souvent lourds.

Les personnes en emploi temporaire sont soutenues activement dans leurs recherches d'emploi. La pratique de Textura consiste à découper les annonces d'offres et les afficher sur un panneau; les personnes en emploi temporaire sont aidées pour rédiger leur curriculum vitae; un certificat de travail détaillé est établi en soulignant les compétences acquises; enfin une lettre de soutien est rédigée par le responsable pour accompagner la demande d'emploi. Zone Bleue organise des colloques hebdomadaires pour discuter avec les chômeurs de leurs expériences au travail, de leurs démarches de recherches d'emploi, de leurs projets.

Une dimension socialement qualifiante

Dans les trois PET étudiés, l'accent est porté, parallèlement à la formation professionnelle, sur le "développement personnel et relationnel".

Les responsables des PET s'efforcent de donner une dimension "socialement qualifiante" à la formation qui constitue la base de la réinsertion des chômeurs en emploi temporaire. Ils organisent aussi des activités (manifestations théâtrales ou culturelles, défilés) qui enrichissent la vie du groupe et devraient redonner une certaine dignité aux chômeurs. Par exemple, l'atelier d'expression corporelle organisé par Zone Bleue a permis, selon sa responsable, "de remotiver et de mobiliser les personnes dans une activité créatrice". Au MAMCO, on insiste sur une formation développant les qualités "relationnelles" qui devraient être utiles pour postuler un emploi dans le secteur commercial. Zone Bleue consacre 20% du temps d'occupation à la formation nécessaire pour s'occuper des enfants.

Appréciation des mesures

Les responsables de programmes ne sont pas vraiment en situation de mesurer les effets de leur travail sur la réinsertion professionnelle. Ils ont relativement peu d'informations sur ce que deviennent les personnes qui ont été placées, même si certains avancent des chiffres. Ils estiment que seule une minorité des personnes ont retrouvé un emploi stable.

En revanche, sur le plan humain et social, les programmes étudiés semblent contribuer à la réinsertion sociale. De ce point de vue, l'emploi temporaire permet aux personnes de retrouver un rythme de travail, un horaire, un échange avec d'autres collègues, une expé-

rience professionnelle après une longue période de chômage, psychologiquement et socialement déstructurante.

Un responsable insiste sur le travail de "remise en état", de régularisation de situations du point de vue des impôts, du logement, ou de la famille, afin que les personnes soient aptes à travailler.

Enfin, la participation aux PET représente un apprentissage, la découverte de nouvelles possibilités et d'autres horizons qui permettent à certains de préparer et éventuellement de réaliser un nouveau projet.

5. Mise en oeuvre par l'Office cantonal de l'emploi

Le Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE) est chargé de l'exécution de la loi sur le chômage. L'OCE est l'autorité cantonale compétente et est désigné en qualité d'office régional de placement (ORP) au sens de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité.

Afin d'apporter des réponses aux effets de la loi du 6 juin 1997, le présent chapitre prend en compte la situation actuelle. Pour la bonne compréhension du système, l'**annexe 4** présente le parcours-type du demandeur d'emploi à Genève.

5.1. Inscription du demandeur d'emploi

L'information est bonne

Les caisses de chômage informent les demandeurs d'emploi de la possibilité de s'inscrire à la section des mesures cantonales du SIP pour obtenir un emploi temporaire. Avant la fin du délai cadre, la caisse cantonale de chômage, qui regroupe 85% du total des chômeurs genevois, leur envoie plusieurs lettres et remet au SIP une liste des destinataires. Les caisses syndicales adressent également un courrier.

Après son inscription au SIP, la demande d'une mesure cantonale est examinée sous l'angle de la définition des droits afin de vérifier la conformité à la législation genevoise. Si la réponse est positive en vue d'un placement, le processus est enclenché.

Des prévisions sont possibles

Le SIP dispose du dossier du demandeur d'emploi envoyés par le SPP; des informations peuvent manquer, par exemple celles relatives à ce qui s'est passé pendant le chômage lié à la plaçabilité (AI partiel, personne enceinte, cours fréquentés). C'est au moment où la personne se présente au SIP que le dossier peut être complété. Lorsque le dossier provient de la section appui du SPP, le SIP sait que la population concernée a davantage de risque de connaître des difficultés de placement.

Sur le plan qualitatif, il est impossible, en début de chômage, d'identifier les personnes qui arriveront en fin de droit, le coût serait énorme et les critères difficiles à cerner. En revanche, l'OCE reconnaît qu'il serait concevable de le faire après 18 mois.

L'OCE a constaté une certaine constance depuis une dizaine d'années ce qui facilite son travail de planification:

- le volume des inscriptions de personnes demandant des mesures cantonales est stable: 4'679 en 1994, 4'517 en 1995, 4'582 en 1996;
- environ 1/3 des personnes n'ont pas le droit à l'emploi temporaire ou elles ne donnent pas suite à la proposition.

5.2. Le recueil des demandes et la difficile recherche de l'adéquation

Aptitude du chômeur et besoins des services

En général, ce sont les services bénéficiaires qui s'adressent à l'OCE pour présenter leurs besoins en personnel. Plus rarement, l'OCE interpelle des responsables de service pour leur demander d'engager des personnes. A relever qu'en général ceux-ci n'envoient pas par écrit leur demande, avec le profil de postes demandés.

La loi prévoit que "l'emploi offert doit correspondre dans la mesure du possible aux aptitudes professionnelles des chômeurs" (art 39 al.2). Le SIP cherche à respecter au mieux l'adéquation entre la profession exercée de la personne en fin de droit et les besoins exprimés par les services.

Sachant qu'il faut en moyenne six semaines au SIP pour placer la personne, le facteur "temps" pèse sur les décisions d'affectation: les services sont pressés d'obtenir le personnel requis et le SIP est préoccupé de conclure des contrats pour des personnes qui arrivent, ou sont déjà, en fin de droit, donc sans revenu. Dès lors, le SIP répond généralement aux demandes des services selon l'ordre chronologique de leur dépôt.

En 1998 et selon l'OCE, les personnes inscrites dans les 2 à 3 mois avant la fin du délai cadre sont placées normalement dans 98% des cas.

Manque de diversité des postes offerts

Pratiquement, le SIP constate en 1998 que la provenance des dossiers est la suivante:

- 28% hôtellerie
- 23% vente
- 15% bâtiment
- 12% tertiaire
- 3% enseignement
- 19% divers (architectes, ingénieurs, artistes)

Indépendamment du fait que certains services de l'administration ne veulent pas engager de personnes en emploi temporaire, les services publics n'offrent pas toute la diversité correspondant aux différents types professionnels des demandeurs d'emploi temporaire: le placement des personnes non qualifiées et à hauts salaires est difficile. Aussi, sept groupes d'activités ont-ils été constitués:

- les demandeurs d'emploi de trois groupes constitués de l'hôtellerie-restauration, de la vente et du bâtiment-métallurgie-industrie se voient offrir des postes d'entretien de locaux, d'aides-soignantes, d'huissiers, de manoeuvres;
- dans quatre autres groupes (architecture-ingénierie, secrétariat dans le tertiaire, arts graphiques et artistes), il devrait être possible de proposer des postes conformes à la spécificité des personnes.

La conclusion du contrat

Préalablement à la signature du contrat avec l'OCE, le demandeur d'emploi a un entretien avec le chef du service auprès duquel il a été envoyé par l'OCE. L'objectif consiste à présenter les tâches, les conditions de travail, les horaires et à s'assurer que la personne correspond aux besoins identifiés compte tenu des caractéristiques du service. Des périodes d'essai de 2 à 4 semaines sont prévues.

Sous l'ancienne loi, les salaires étaient déterminés en fonction de l'échelle de l'Etat avec pour plafond le maximum du gain assuré. Avec la révision de la loi de 1997, le salaire est égal à la dernière indemnité journalière fédérale de chômage; il ne peut cependant être inférieur à 3'300 francs ni supérieur à 4'500 francs.

La perte de gain en cas de maladie est assurée pendant trois semaines pour un contrat jusqu'à 12 mois. Le 2^{ème} pilier est assuré pour les personnes dont le contrat dépasse 90 jours.

Reprise de travail

Le nombre de ruptures de contrats est assez faible. Les principales causes identifiées sont le retour au pays, l'indiscipline, l'inadaptation au poste de travail et surtout le fait d'avoir retrouvé un emploi fixe. Selon l'OCE: en 1995, 257 personnes ont quitté leur emploi pour cette dernière raison et en 1996, 223.

Degré de satisfaction

Les relations entre l'OCE et les services constituent la clé de la réussite des placements.

- En 1998, ces relations sont considérées comme satisfaisantes par les services bénéficiaires. Des contacts personnels ont été noués, facilités par la désignation d'un interlocuteur unique tant à l'OCE que du côté des services bénéficiaires. Il n'en a pas toujours été ainsi: interlocuteurs multiples, " pagaille organisationnelle à l'OCE ", forte rotation des placeurs, constants changements de formulaires.
- Du côté des personnes interrogées, deux-tiers des personnes interrogées disent que l'emploi temporaire a correspondu à ce qu'ils en attendaient ou espéraient et à ce qui avait été présenté ou décrit par l'OCE avant de débiter.

Relevons cependant que 32% s'estiment trop qualifiées par rapport au type de travail qu'elles ont dû effectuer. 56% se jugent suffisamment qualifiées.

5.3. Le difficile traitement des programmes collectifs

Deux rappels préalables: en 1996, l'insertion dans les programmes d'occupation concernait environ 30% des personnes en fin de droit dans le cadre des mesures cantonales. Depuis 1997, les programmes font partie des mesures actives fédérales.

Particularités

Comparés aux emplois temporaires individuels, les PET présentent quelques caractéristiques propres:

- Ils sont ciblés sur des populations déterminées, des groupes professionnels précis: architectes, informaticiens, non qualifiés.
- La sélection s'opère sur la base de l'analyse des dossiers, avec une préoccupation de convergence entre profil de la personne et poste proposé. Le chef de programme cherche à constituer un groupe le plus homogène possible avec des gens qui devront vivre et travailler ensemble pendant 6 mois et plus;
- Le chef de programme est aussi sous pression car il doit disposer d'un nombre suffisant de personnes afin de couvrir ses frais fixes. Pour être équilibrés financièrement, les PET doivent rassembler un certain nombre de candidats, nombre stable pendant la durée du contrat.
- Les décisions relatives aux PET sont subordonnées à l'accord financier de l'OFDE et, à Genève, à la Commission de réinsertion professionnelle qui statue avant la mise sur pied d'un programme.

Le montage financier

Pour saisir ce qui précède, la clé financière était la suivante jusqu'à fin 1996:

- 65% pour le salaire de la personne en emploi temporaire, plafonné à 3'380 francs selon les normes OFDE.
- 15% pour les frais de fonctionnement et d'investissement du programme: 780 francs.
- 20% pour la participation au salaire du responsable de programme, à l'encadrement.

Soit, au total 5'200 francs, comprenant 35% pour couvrir les frais fixes.

L'OFDE paie 50% de ces 5'200 francs; le canton assure l'autre 50% et la part de salaire qui excède les 3'380 francs plafonnés par l'OFDE.

Des relations souvent difficiles

Les responsables de programmes interrogés estiment que les particularités de leur activité ne sont pas toujours bien acceptées par les conseillers de l'OCE.

La durée des négociations avec l'OCE pour la mise en place des programmes est considérée comme longue et plutôt axée sur des questions administratives (salaires, vacances, absences) que sur l'opportunité du projet pour l'avenir professionnel de leurs bénéficiaires, leur possibilités de réinsertion. Il est reproché à l'OCE de ne pas venir sur le terrain et d'être débordé.

Le dialogue avec les conseillers n'est pas satisfaisant, alors que les PET accueillent souvent des personnes sans qualification et/ou en difficulté sociale. Dès lors, les aspects sociaux jouent un rôle important dans la réinsertion des personnes.

5.4. Inégale collaboration interdépartementale

L'emploi temporaire fait partie d'une chaîne de mesures de prise en charge du chômage de longue durée. Par ailleurs, l'OCE ne dispose pas de toutes les compétences propres à répondre à tous les besoins. D'où la nécessité de faire appel à d'autres services de l'Etat.

- Lorsque le demandeur d'emploi a besoin de diverses mesures d'accompagnement, l'OCE a recours à l'Office d'orientation et de formation professionnelle (OOF), office avec lequel les relations sont généralement bonnes. Une série d'initiatives montre la volonté de rendre les moyens complémentaires, l'OCE étant obligé d'être plus rigide (vu les exigences LACI) que l'OOF. L'article 62 LACI permet de verser des subventions pour des cours de reconversion et de perfectionnement professionnels.

Exemples de collaboration: Centre de bilan; Tremplin Jeunes, Job stage. Dès l'automne 1998, le centre de diagnostic dans les agences de placement sera opérationnel. Ce dispositif prévoit la présence de personnel qualifié de l'OOF: le chômeur pourra s'y rendre de sa propre initiative ou envoyé par son conseiller en placement.

A noter la possible utilisation de l'article 62 LACI permettant à des chômeurs de plus de 30 ans de se voir octroyer des allocations pour une durée maximale de trois ans. Bien qu'il s'agisse d'une mesure de longue haleine et astreignante, on observe son développement: 8 contrats d'apprentissage ont été signés en 1996, 21 en 1997, 10 dans les 4 premiers mois de 1998.

- Pour la période qui suit l'emploi temporaire, les relations avec le RMCAS restent informelles. Bien que la personne reste "demandeur d'emploi" au sens de la législation (inscription à l'OCE, timbrage, recherches d'emploi), il n'y a 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.

Toutefois, on relève une volonté d'établir un cadre de collaboration entre le chômage, le social et l'AI: le pilotage en est assuré par le GRIE - groupe interdépartemental de l'emploi -.

A titre d'exemple démontrant la nécessaire collaboration entre les deux départements, citons le fait qu'il y a souvent un "trou" entre la fin du chômage indemnisé par la LACI et le début des mesures cantonales. Qui prend en charge cette période grise?

5.5. Les lacunes de l'OCE

Le manque d'appui institutionnel pendant l'emploi temporaire est flagrant:

- Les conseillers du SIP n'ont le temps ni d'assister les personnes pendant la durée de l'emploi temporaire, ni de leur proposer des places stables. Le SIP reçoit, on pourrait dire de manière passive, la feuille d'heures de présence de la part du service au sein duquel la personne en emploi temporaire est placée.
- Aucune évaluation n'est effectuée en cours de contrat.
- En fin de contrat, le SIP demande aux services bénéficiaires de remplir une fiche d'évaluation, mais peu le font; le SIP n'intervient pas.

Les moyens à disposition de l'OCE ne sont pas à la hauteur des ambitions législatives affichées. Comme si les autorités n'avaient pas cru à la persistance du chômage de longue durée ou comme si la direction de l'OCE n'avait pas su les convaincre de l'urgence des besoins.

Quelques exemples pour illustrer des propos maintes fois entendus:

- Outil statistique dérisoire. Ce qui nous a été fourni pour la présente évaluation a fréquemment été préparé manuellement.
- Informatique lacunaire. Après l'adoption de la nouvelle loi, l'OCE a présenté des demandes en été 1997; la décision a été prise en mars 1998. Dans le meilleur des cas, l'informatique sera opérationnelle au début 1999, soit 18 mois après l'entrée en vigueur de la loi. Pour les ARE (art. 30), la loi stipule que l'OCE, avec l'appui des partenaires sociaux, entreprend des actions de promotion auprès des entreprises visant à mettre des places de travail à disposition des chômeurs. Pour ce faire, elle établit une liste des entreprises pour la porter à la connaissance des personnes concernées. L'absence d'un outil informatique ne facilite pas la tâche de l'OCE.
- Personnel: pour la mise en œuvre de la nouvelle loi, la direction de l'OCE n'a pas reçu les postes demandés. En revanche, la qualification des conseillers de l'OCE est en voie d'amélioration car ils doivent passer les examens ORP.
- Les locaux ne garantissent souvent pas toutes les conditions de confidentialité pour les entretiens entre conseillers et demandeurs d'emploi.

5.6. Ambiguïtés des mesures: occuper ou réinsérer?

La mission de l'OCE est d'abord de faciliter la réinsertion des personnes en emploi temporaire dans le circuit économique. Or, la loi fixe une durée maximum de contrat en fonction de la possibilité d'ouvrir de nouveaux droits aux indemnités fédérales de chômage. Il y a là une date "couperet" en contradiction avec un processus de réinsertion.

Trois observations pour illustrer la contradiction:

- Si l'on veut ne pas se contenter de reconstituer des droits, mais remettre le pied à l'étrier à des demandeurs d'emploi, les mesures de réinsertion nécessitent la durée et la continuité. Or, elles sont aujourd'hui segmentées dans le temps selon que la personne est prise en charge par un conseiller du SPP puis du SIP, et à nouveau du SPP si elle se réinscrit au chômage; elle connaîtra finalement un nouveau conseiller si le RMCAS prend la relève.
- La plupart des services bénéficiaires ne sont pas organisés pour encadrer les personnes en emploi temporaire en vue d'une réinsertion durable et il n'est pas évident qu'ils proposent des tâches motivantes.
- Les services ont besoin de la personne qu'ils ont pris la peine de mettre au courant. Il y a contradiction à leur demander d'être actifs en vue de faciliter une réinsertion professionnelle durable et l'intérêt immédiat du service car il y a "risque" que la personne quitte le poste en cours de contrat.

Les chômeurs ne sont pas dupes

Le conseiller est jugé plutôt compétent par 69 % des personnes; il est de bon conseil et consacre du temps à celles qu'il reçoit. En revanche, 65% des répondants ont l'impression que le conseiller ne peut pas faire grand-chose pour eux. Ce "défaitisme" s'élève à 85% auprès des chômeurs de 56 ans et plus.

5.7. Coût global pour l'Etat

La CEPP a mandaté l'OUÉ pour évaluer les transferts financiers entre les collectivités publiques induits par la loi au cours de l'année 1996. Les comptes entre l'Etat et l'OFDE n'ont été bouclés qu'à fin juillet 1998. Aussi, l'OUÉ n'a-t-il pas pu terminer son travail.

Le compte d'Etat 1996 indique pour les dépenses Fr. 33'468'598,05 dans le compte de fonctionnement et Fr. 28'251'883,65 dans le compte d'investissement. Soit au total Fr. 61'720481,70

Sur la base d'un tableau établi par le SIP qui mentionne l'estimation des dépenses pour des contrats conclus durant l'année 1996, nous obtenons la répartition suivante des coûts salariaux pour les quatre séries d'utilisateurs tels qu'énumérés au premier chapitre.

Répartition des emplois temporaires entre les différents utilisateurs (1996)

Utilisateurs	Coûts salariaux	En % du total
Etat de Genève	31'706'310.00	57,58%
Associations	13'630'661.05	24,75%
Communes	5'729'251.45	10,40%
Programmes	3'999'733.75	7,27%
Total	55'065'956.25	100,00%

A l'intérieur de l'administration cantonale, le DASS emploie 20% du total des postes, le DIP 12%, le DEEE 8 %.

Le coût salarial moyen s'élève à Fr. 3683.- au DASS, à Fr. 4'254.- au DIP, à Fr. 4'349 au DEEE. A la Ville de Genève, il est de Fr. 3'733.-

A noter que la différence de montant entre Fr. 61'720481,70 donnés dans les comptes d'Etat et Fr. 55'065'956.25 extrait du document du SIP se justifie par le fait que le tableau SIP n'est pas un document comptable mais une estimation des dépenses pour des contrats conclus durant 1996. Par exemple, un contrat conclu en décembre 1996 pour six mois, voit son coût total (six mois de salaire) apparaître dans le document du SIP, indépendamment de la durée effective de l'emploi temporaire, qui peut varier en fonction du retour à l'emploi; en revanche, dans le compte d'Etat de 1996, seul le salaire versé en décembre 1996 figure comme dépense.

6. Comparaisons

Les tentatives de réponses au chômage de longue durée ne sont pas une exclusivité genevoise. D'où l'intérêt d'un survol, de ce qui se passe dans d'autres pays européens et d'autres cantons suisses. Nous utiliserons quelques synthèses de l'OCDE (**annexe 7**) et surtout les résultats du rapport fourni par le bureau Evaluanda mandaté par la CEPP; la totalité de l'étude est disponible en **annexe séparée C**. De plus, on trouvera en **annexes 5 et 5** deux tableaux comparatifs, l'un intercantonal et l'autre international.

6.1. Quelques repères internationaux

Evaluanda a rédigé, sous forme de fiches, une description de la situation dans huit pays: Danemark, France, Grande-Bretagne, Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Italie. Ces fiches exposent les systèmes d'assurance chômage en vigueur et des mesures actives de la politique du marché du travail visant la création d'emplois.

6.1.1. Mise en place de politiques actives

Répondre au chômage de longue durée

La conception du chômage comme un risque passager dans une carrière professionnelle, pouvant être pris en charge selon une logique assurancielle, est aujourd'hui remise en question par l'existence d'un chômage de masse et de longue durée. Pour remédier au chômage structurel, les "politiques actives du marché de l'emploi" sont désormais préconisées. Elles désignent toutes les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail, notamment par un ajustement de la demande et de l'offre de main d'oeuvre. Sont ainsi concernées:

- les politiques de formation qui cherchent à améliorer et à adapter la qualification des travailleurs;
- les politiques de création directe d'emplois publics ou de subventions au secteur privé.

L'idée est de consacrer les ressources de l'assurance chômage au financement de l'emploi plutôt qu'à l'entretien des chômeurs, selon différents axes:

- Encourager l'emploi dans le secteur marchand (marché primaire) par une aide financière aux entreprises qui embauchent, sous la forme d'emplois subventionnés, pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée. Ce sont les ARE à Genève.
- Encourager l'émergence de nouveaux types d'emplois dans le secteur non marchand (marché secondaire); ces emplois devraient correspondre à des besoins collectifs non - ou imparfaitement - satisfaits. Ils peuvent être créés spécifiquement pour des groupes cibles particuliers. A Genève, les PET.
- Renforcer, intensifier et diversifier le rôle des services publics de l'emploi. Des actions de suivi personnalisé sont entreprises pour contrecarrer le chômage persistant en renforçant les processus de recherche d'un emploi. La catégorie des chômeurs de longue durée

fait l'objet d'une attention particulière, avec des entretiens réguliers et la mise en place de plans d'action personnalisés visant la réinsertion sur le marché du travail.

Imposer la participation à des mesures actives

Ce changement de politique s'est accompagné d'une nouvelle dimension: l'obligation de participer à une mesure active du marché du travail (MAMT) comme condition pour bénéficier d'une indemnité. Une nouvelle composante émerge: en contrepartie d'une allocation chômage, le chômeur a le devoir de travailler. Cette composante implique souvent un changement de métier, avec comme corollaire une diminution de salaire. Elle implique un soutien actif aux chômeurs dans leur recherche d'emploi et un contrôle des conditions d'obtention de prestations. On retrouve les objectifs pris en compte dans la révision de la LACI.

6.1.2. Difficultés de mesurer l'efficacité réelle

Une nécessaire modestie

Les difficultés de l'évaluation des diverses mesures, et donc des comparaisons, apparaissent dans toutes les recherches. Il n'y a pas de vérité absolue. Vingt ans de chômage de longue durée ont rendu les chercheurs modestes.

Aussi, les instances concernées par le phénomène du chômage incitent-elles les promoteurs de mesures à accroître le nombre d'évaluations des différents programmes mis en oeuvre.

Que signifie le terme "employabilité" ?

L'employabilité ne varie-t-elle pas au gré des évolutions conjoncturelles et des besoins des entreprises à engager telle catégorie de personnel? Il faut au moins distinguer deux approches:

- Au niveau économique, probabilité de sortie du chômage pour un groupe donné de personnes aux caractéristiques communes. Le résultat dépend de la conjoncture économique.
- Au niveau social, capacité individuelle à retrouver un emploi, éventuellement calculée à partir de performances à des tests d'aptitude, de connaissances et d'expérience professionnelle ou encore de comportement social.

Comment mesurer le recul du chômage?

Comme le but des politiques actives du marché du travail est fondamentalement d'accroître l'emploi global et de faire reculer le chômage, la méthode la plus logique pour les évaluer est l'approche macro-économique. Les chercheurs s'emploient à déterminer si l'effort total accompli par un pays, évalué en termes de dépenses publiques consacrées aux mesures actives du marché du travail (ou au nombre de personnes qui bénéficient de ces mesures), a entraîné une modification du taux de chômage, du taux d'activité de la population, de la pression sur les salaires ou du taux d'inflation. Mais les résultats de ces évaluations macro-économiques ne sont toujours pas concluants et les difficultés techniques, tout comme les problèmes de données et de mesures, restent considérables.

Pour illustrer cette difficulté, on observe en Suisse, au printemps 1998, que le taux des personnes indemnisées par l'assurance-chômage baisse mais le nombre des personnes en fin de droit, qui ne touchent plus d'indemnités mais sont sans travail, augmente.

La question clé de la mesure de l'efficacité des dispositifs reste tributaire de l'indicateur, disponible mais insuffisant, du taux d'accès ou de retour à l'emploi après le passage dans le dispositif. Quel est la définition des publics en difficulté? A quel moment repérer les processus d'insertion et de socialisation? Immédiatement après la mesure? Six ou 12 mois après? Comment mesurer l'efficacité? La personne a-t-elle retrouvé un emploi fixe ou des mandats de courte durée? à quel salaire?

D'autres études plus complètes, mais rares, tentent d'inclure dans leurs évaluations la recherche des effets d'aubaine et de substitution afin d'être plus pointus quant à la production d'un jugement sur l'efficacité des programmes. On appelle *effet d'aubaine* les effets qui auraient été observés même en l'absence d'intervention (ici les mesures actives). Il y a un *effet de substitution* lorsque, par l'application d'une mesure, les bénéficiaires de cette mesure vont se substituer à d'autres personnes déjà en emploi. Cet effet peut être positif si la mesure active permet au groupe cible de trouver un emploi même s'il y a substitution d'autres travailleurs.

Un effet carrousel?

Les conclusions de l'OCDE concernant les programmes de création d'emplois dans le secteur public tendent à affirmer qu'il s'agit essentiellement de dispositifs "tampons" qui permettent de gérer le manque d'emplois et de recouvrer des droits aux allocations. Dans ce sens, ces programmes sont un outil permettant d'éviter l'arrêt des prestations et de maintenir un contact avec le monde du travail, lien qui contribue à conserver l'employabilité des personnes considérées dans une perspective de retour de la croissance économique.

Dans les pays qui offrent la possibilité aux chômeurs d'éviter l'arrêt des prestations (Allemagne, Suède), on observe un effet "carrousel": les chômeurs de longue durée font un aller-retour entre des périodes d'indemnisation et des périodes de participation à des programmes d'emploi temporaire. Ainsi, la principale raison d'être de ces programmes est d'assurer, comme à Genève, la "soudure" entre ces différentes périodes.

La meilleure manière serait d'évaluer ce qui se serait passé si la personne n'avait pas participé à tel programme en comparaison avec ce qui s'est passé. Dans la pratique, c'est impossible.

Une seule certitude

La précarité face au marché du travail est un phénomène multiforme, engendré par un processus dynamique; la dégradation du marché du travail a pour conséquence d'accroître la sélection de la population active, avec des ruptures sociales et familiales dont il faudra tenir compte dans les mécanismes de retour à l'emploi des chômeurs de très longue durée.

6.1.3. OCDE: propositions et limites

L'aide individualisée à la recherche d'emploi

Les programmes d'assistance à la recherche d'un emploi sont efficaces et produisent un impact positif à un coût très bas. Ces programmes permettent de réduire la durée du chômage; ils risquent cependant de favoriser le retour à l'emploi d'une population cible aux dépens d'autres chômeurs et de focaliser les efforts sur les populations les plus faciles à assister pour démontrer la performance du Service public de l'emploi (SPE) ou d'un programme spécifique.

Cibler les aides

Les effets négatifs reconnus sont généralement les effets d'aubaine et de substitution qu'entraîne la mise sur pied de vastes programmes de création d'emploi dans le secteur public.

- Pour amoindrir les effets d'aubaine, l'OCDE recommande la mise en place de dispositifs ciblés, s'adressant à une catégorie de chômeurs homogène. Lorsque l'aide est réservée à la population qui en a le plus besoin, on évite la participation de personnes qui auraient de toute façon retrouvé un emploi. Cette recommandation implique que l'accès à un programme d'emplois subventionnés ne soit pas octroyé de manière automatique.

Le ciblage amène à s'intéresser au repérage des populations les plus "à risque". Un repérage précoce des chômeurs menacés de s'inscrire dans la longue durée est-il plus efficace qu'un repérage au moment où les personnes sont devenues des chômeurs de longue durée? On observe que les effets d'aubaine de cette dernière solution sont moindres car, par la "sélection naturelle", on évite la participation des personnes que le repérage précoce aurait pu sélectionner pour participer à un programme alors qu'elles auraient de toute façon trouvé un emploi. Cependant, avec cette solution, le problème restant est la dégradation de l'employabilité et de la compétitivité des personnes qui accusent une longue période de chômage.

- Les entreprises privées et publiques peuvent aussi chercher à profiter des effets d'aubaine et de substitution en engageant des personnes en fin de droit, dont l'emploi est subventionné, plutôt qu'un chômeur en début de période de chômage. Dans ce cas, le chômeur doit attendre un certain nombre de mois pour être engagé, ce qui peut bien conduire à une élévation du taux de chômage et à des distorsions de concurrence: les entreprises qui ne recourent pas aux subsides à l'emploi sont préférentielles. On peut aussi imaginer que des entreprises licencient du personnel pour le remplacer par des chômeurs dont l'emploi est plus ou moins fortement subventionné.

Pour contrer ces risques, l'OCDE préconise de limiter la portée du dispositif d'aide, de poser des exigences à l'entreprise en terme d'augmentation de l'emploi total, de cibler précisément sur des catégories spécifiques de chômeurs.

Grader les interventions et rechercher des équilibres

Une des difficultés majeures est de déterminer quand il faut appliquer tel ou tel instrument. Certains systèmes prévoient qu'au fur et à mesure que la période de chômage s'allonge, la palette des offres faites au demandeur d'emploi soit élargie et qu'après une période

(l'OCDE évoque douze mois; la Suisse a choisi six mois), il soit obligé d'accepter de participer à un programme du marché du travail. La tendance est de renforcer la notion d'emploi convenable et de rendre plus sévères les sanctions.

La question de l'efficacité des programmes actifs, et notamment des programmes de création d'emplois dans le secteur public et des programmes d'assistance à la recherche d'un emploi, n'est pas une question simple. De plus, les constats effectués dans un pays, à propos d'un programme spécifique, sont difficilement exportables à d'autres pays tant les situations sont variées. En principe, ces programmes ont une vocation de réinsertion et ne devraient pas être utilisés pour permettre aux bénéficiaires de recouvrer un droit aux allocations chômage.

L'OCDE préconise:

- de minimiser les engagements sans limitation de durée afin d'éviter que ces emplois ne deviennent des emplois stables déguisés et de garder la disponibilité des bénéficiaires d'emplois subventionnés pour le marché de l'emploi primaire;
- de renforcer le contrôle des démarches de recherche d'emploi;
- de laisser du temps libre à l'intéressé pour qu'il puisse continuer ses recherches;
- d'éviter les dispositifs "artificiels" destinés à absorber un certain taux de chômeurs, mais qui ne correspondent souvent que très peu aux réalités du marché du travail et qui tendent à accroître la stigmatisation du chômeur qui se retrouve dans un poste de "dernier ressort";
- de chercher un équilibre salarial pour éviter que les bénéficiaires ne tombent dans la précarisation, se complaisent dans l'emploi qui leur est offert, ne poursuivent pas leurs recherches d'emploi.

6.2. Situation en Suisse

L'analyse, état au premier trimestre 1998, des dispositifs étudiés par Evaluanda dans six cantons (Fribourg, Genève, Neuchâtel, Valais, Vaud, Bâle-Ville) et dans la ville de Berne, comprend une étude des régimes d'aide cantonale aux chômeurs. Un tableau comparatif, établi à partir de fiches, figure en **annexe 5** du présent texte. Par ailleurs, le canton de Berne a mené une évaluation de ses programmes d'occupation; nous en donnons également un aperçu.

6.2.1. Typologie des dispositifs cantonaux

Trois types de dispositifs peuvent être identifiés.

Dispositif séquentiel

Le dispositif repose sur les systèmes d'aide antérieurs à la deuxième révision de la LACI. Ce dispositif présente la particularité d'être appliqué de manière séquentielle: le relais avec l'assurance chômage fédérale est assuré en premier lieu par l'aide cantonale aux chômeurs et, au terme de celle-ci, par l'assistance sociale. Les dispositifs des cantons de Bâle-Ville, de Fribourg et de la Ville de Berne entrent dans cette catégorie. A Genève, l'aide cantonale aux chômeurs est suivie du régime du RMCAS.

Dispositif parallèle

Le dispositif cantonal prenant le relais de l'assurance chômage fédérale est composé de deux filières parallèles. A Neuchâtel et en Valais, à la sortie du délai cadre de l'assurance chômage fédérale, un "tri" est effectué pour définir si la personne est considérée comme apte au placement ou non, afin d'être orientée soit vers le dispositif de l'aide cantonale aux chômeurs, soit vers celui de l'aide sociale. Les points communs entre ces deux filières est l'introduction d'un élément de contre-prestation et une volonté affirmée de proposer des mesures actives.

Dispositif mixte

Le dispositif du canton de Vaud peut être considéré comme mixte. Sa particularité réside dans la mise en place d'un régime de Revenu minimum de réinsertion (RMR) qui vise la réinsertion économique et/ou la réinsertion sociale des chômeurs en fin de droit. Cette réinsertion s'appuie dans les deux cas sur des mesures actives.

L'assistance sociale est cependant toujours considérée comme le dernier recours et est appliquée de manière séquentielle.

6.2.2. Bénéficiaires et conditions d'obtention d'un emploi subventionné

Les aides cantonales aux chômeurs visent, d'une manière générale, les chômeurs " en fin de droit " ainsi que les demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas bénéficier d'un droit aux indemnités prévues par la LACI.

Les critères d'attribution d'un emploi subventionné sont, pour tous les dispositifs observés, similaires à ceux décrits par la LACI; il s'agit principalement de l'aptitude du chômeur à être placé.

Critères restrictifs

Certains cantons ont ajouté des conditions supplémentaires:

- Limite d'âge en Valais, à Genève et Neuchâtel: les chômeurs en fin de droit ou les demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans ne sont pas éligibles pour l'attribution d'un emploi temporaire.
- Critère d'ordre financier: A Neuchâtel, le revenu, la fortune personnelle et la situation financière du conjoint/concubin sont pris en compte lors de la décision d'attribution d'un emploi temporaire. Dans le dispositif RMR vaudois, le montant du forfait (salaire) est calculé en tenant compte de la fortune personnelle et des ressources amenées par les autres membres du ménage. Ce forfait peut être ramené à zéro, ce qui n'exclut cependant pas la possibilité pour le demandeur d'emploi de bénéficier d'une mesure active. En Valais, le critère économique permet de définir des priorités pour l'attribution des postes disponibles.
- Critère de politique économique: dans la loi de 1997, Genève donne priorité à la réinsertion dans l'économie privée puisque l'emploi temporaire n'est que subsidiaire à l'ARE pour les personnes de plus de 25 ans et jusqu'à 3 ans et demi de la retraite. A Neuchâtel, l'emploi temporaire est accordé lorsque le demandeur d'emploi n'a pas encore élaboré de projet avec son placeur.

Le même placeur tout au long du parcours

Dans les dispositifs composés de filières parallèles, ainsi que dans le régime RMR, un "filtre" est appliqué pour orienter les intéressés dans l'une ou l'autre des filières. Ce sont généralement les placeurs ORP qui procèdent à l'évaluation des situations personnelles. Ceux-ci jugent de l'aptitude ou de l'inaptitude au placement des demandeurs d'emploi, car ils ont en principe déjà suivi le chômeur durant son délai cadre fédéral et sont, dès lors, les mieux placés pour émettre ce jugement.

Des bilans intermédiaires

La durée de participation à un programme d'emploi temporaire est généralement de 12 mois maximum, ce qui correspond au délai de cotisation pour pouvoir bénéficier d'un nouveau délai cadre de l'assurance chômage fédérale. Cependant, ce délai maximum n'est généralement pas accordé d'office afin de motiver les bénéficiaires. En Valais, un bilan est effectué tous les 3 mois, à Neuchâtel après 6 mois. Le contrat est ensuite renouvelé en fonction du besoin pour la reconduction d'un droit aux indemnités LACI.

6.2.3. Types d'emplois offerts

Certains cantons énoncent des orientations claires dans le choix des types d'emplois offerts. Dans le cadre du RMR vaudois, la volonté est principalement de développer des programmes spécifiques et de diminuer les postes dans les administrations au profit de projets collectifs. La situation est semblable en Valais où les emplois proposés sont principalement des programmes "artificiels".

Genève, loin devant

A l'inverse, les cantons de Neuchâtel et de Genève visent en priorité les placements individuels dans les administrations cantonales/communales et les associations sans but lucratif. L'argument avancé est que les programmes d'occupation "artificiels" développent souvent leurs propres règles, lesquelles sont généralement assez éloignées de la réalité du monde du travail.

Des orientations politiques très différentes sont à la base de ces choix. A Neuchâtel, les emplois temporaires subventionnés sont considérés comme la mesure prioritaire. Inversement, en Valais ils sont accordés uniquement lorsqu'aucune autre mesure ne convient.

Ces différentes options ont une incidence sur le nombre de postes d'emploi temporaire mis à disposition.

Postes/an	Bâle-Ville	Berne (AsF)	Fribourg	Neuchâtel	Valais	Vaud	Genève
1997	100	-	58	415	75	15	1'150*
1998 (prévision)	200	95	50	fonction de la demande	150	160	2'200

* l'année 1997 est particulière vu la période de transition entre l'ancien et le nouveau régime LACI.

Des parcours plus qualifiants

Dans tous les cantons, on observe une tendance à proposer de plus en plus de mesures mixtes pour offrir un "parcours" plus qualifiant. Par "mesures mixtes", on entend la combi-

raison d'un emploi temporaire et d'une formation, le temps accordé à cette dernière pouvant aller jusqu'à 40% du temps total. La loi genevoise prévoit 20%.

6.2.4. Plusieurs évaluations en cours

Quatre des dispositifs sont en cours d'évaluation:

- le RMR vaudois est en phase probatoire jusqu'à la fin 1999; une évaluation permanente accompagne la mise en oeuvre.
- Le SPE neuchâtelois a commandé une évaluation du dispositif en vigueur.
- Le programme expérimental AsF bernois fait l'objet d'une évaluation permanente jusqu'à fin 1998.
- Le dispositif genevois révisé en 1997 sera évalué deux après la mise en application de la loi.

En l'absence d'évaluations achevées, il est très difficile pour les responsables de donner un jugement sur l'efficacité des programmes, et encore plus de distinguer entre insertion sociale et insertion économique ou professionnelle.

6.2.5. Expérience bernoise

Une évaluation des programmes d'occupation a été réalisée pour le canton de Berne dans le deuxième semestre 1997. Son objectif d'origine était de mettre au point une grille d'analyse permettant de mesurer la compatibilité des programmes d'occupation avec les impératifs de l'égalité femme/homme. Dans l'optique de notre propre évaluation, on peut dégager quelques enseignements:

- La stabilisation psychologique est le premier effet positif cité.
- Les programmes manquent leurs objectifs car ils ne sont pas définis avec précision. Alors que plus de la moitié des personnes au chômage sont titulaires d'une qualification professionnelle, moins d'un quart des programmes leur sont destinés; aucun programme n'est conçu en fonction de la situation des personnes immigrées alors qu'elles représentent un tiers des chômeurs.
- Trois-quarts des personnes ne trouvent pas d'emploi à la fin du programme. La stagnation des chiffres du chômage à un niveau élevé n'embellit pas réellement les perspectives.
- L'évaluation fait état de l'Allemagne qui obtient des taux supérieurs de réintégration au marché du travail. Des groupes-cibles sont définis avec des aides spécifiques comprenant notamment le conseil, la promotion de l'emploi.

7. Conclusions: une loi utile avec d'importantes lacunes de mise en œuvre

Au terme de ce travail, notre commission est en mesure de résumer les effets positifs et négatifs des principaux aspects de la loi relative à l'emploi temporaire et d'apprécier dans quelle mesure la loi révisée de 1997 apporte des solutions aux lacunes observées.

7.1. Les forces

Politique générale

- Dès 1983, les autorités cantonales ont démontré leur volonté de proposer aux chômeurs en fin de droit, et particulièrement aux personnes proches de l'âge de la retraite, des mesures pour qu'ils restent en contact avec le monde du travail et évitent de tomber à l'assistance.
- La durée du contrat est fixée en fonction de la possibilité d'ouvrir de nouveaux droits aux indemnités fédérales de chômage.
- La fonction sociale de la loi est reconnue: la lutte contre le chômage de longue durée est favorablement acceptée par les partenaires sociaux; les services bénéficiaires saluent le fait que la loi participe à l'équilibre social général.

Point de vue des personnes en fin de droit

- 85% des personnes interrogées jugent l'expérience positive. Celle-ci permet en particulier de retrouver confiance en soi et de se réinsérer dans le monde professionnel. Après deux ans de chômage, c'est la possibilité de recevoir un salaire et de reconstituer des droits fédéraux.
- Les indépendants représentent quelque 7% des emplois temporaires. N'ayant pas cotisé à l'assurance-chômage, ils peuvent ainsi constituer des droits pour autant qu'ils renoncent à leur activité.
- L'encadrement professionnel, assuré sur les lieux d'insertion, est considéré comme bon.
- Les personnes en emploi temporaire continuent à chercher du travail; 8% d'entre elles retrouvent un emploi fixe pendant la durée du contrat.

Point de vue des responsables des services bénéficiaires et des programmes

- Dans les administrations publiques, les personnes en emploi temporaire compensent souvent, en tout ou partie, le blocage ou la baisse des effectifs imposés par les contraintes budgétaires; dans les associations, elles exécutent des tâches qui auraient été, à défaut, délaissées.
- Les services auraient été intéressés à garder la moitié des personnes en emploi temporaire s'ils en avaient obtenu la couverture budgétaire.

- Les tâches, essentiellement d'exécution et de surveillance, sont considérées comme utiles.
- Il n'y a pas de frais salariaux directs à la charge des services et associations bien que les tâches exécutées soient source de valeur ajoutée.
- L'objectif des PET est d'abord de contribuer à remettre en route des personnes en fin de droit, d'où un encadrement assuré par des professionnels et des aides à la recherche d'emploi.

7.2. Les faiblesses

Politique générale

- Manque d'anticipation des autorités qui n'ont pas cru à la persistance du chômage de longue durée. D'où des mesures conçues en 1983 essentiellement comme une passerelle vers un nouvel emploi fixe et une insuffisance de moyens pour la mise en œuvre de la loi.
- Contradiction des objectifs de la loi: une politique d'insertion impliquerait une durée de contrat qui ne soit pas déterminée en fonction d'exigences administratives (reconstituer des droits fédéraux).
- Coordination insuffisante entre différentes administrations; la prise en charge séquentielle peut être préjudiciable à un processus continu de réinsertion.
- Réponse insuffisante de la loi aux deux principaux handicaps dont souffrent les chômeurs de longue durée: l'âge et le manque de qualifications.

Point de vue des personnes en fin de droit

- Trois personnes sur quatre en emploi temporaire ne réintègrent pas le marché du travail en fin de contrat; environ 60% de l'ensemble des personnes en emploi temporaire se réinscrivent à l'assurance-chômage fédérale.
- Contacts inexistant avec la section " mesures cantonales " du SIP pendant la durée du contrat. Ce service reçoit passivement les recherches d'emploi et ne propose pas de postes fixes pendant l'emploi temporaire.

Point de vue des services bénéficiaires et des programmes d'occupation

- Difficile placement des personnes non qualifiées et de celles à hauts salaires.
L'administration cantonale n'offre pas toute la diversité des types professionnels des demandeurs d'emploi temporaire. Dans certains services, l'importance en nombre des personnes en emploi temporaire peut déséquilibrer leur bonne marche.
- Non présentation au SIP de demandes écrites des postes demandés; aucune évaluation en cours d'emploi et rarement en fin de contrat.
- Trop courte durée du contrat de six mois compte tenu du coût de la mise au courant.
Dans les programmes, cette durée ne facilitait pas un réel processus de requalification.
- Pas de préoccupation de l'avenir professionnel des personnes mises à leur disposition.
Les services se cantonnent à offrir une courte initiation au travail et un encadrement li-

mité à l'exécution des tâches quotidiennes; absence de formation de base; pas de dimension qualifiante des postes offerts; pas d'organisation d'appui en vue de la recherche d'emploi; les services n'ont pas vraiment intérêt à laisser partir des personnes qu'ils ont initiées et dont ils ont besoin.

- “ Politique de l'autruche ”; les procédures ne sont pas transparentes sur le plan comptable, car les dépenses ne sont pas imputées aux services mais à l'ensemble du budget de l'Etat.

7.3. Les changements apportés par la loi révisée en 1997

Quelques faiblesses mentionnées ci-dessus ont déjà pu être corrigées par la révision de la loi du 6 juin 1997.

- Le bénéficiaire d'un emploi temporaire dispose de 20% de son temps pour la recherche d'emploi ou pour la poursuite d'une action de formation.
- Les emplois temporaires individuels sont subsidiaires aux ARE pour les personnes de plus de 25 ans et jusqu'à 3 ans et demi avant la retraite. Les ARE font partie des mesures préconisées par l'OCDE. Toutefois, selon nos informations, elles sont peu utilisées actuellement.
- Du point de vue des services bénéficiaires, la loi permet de prolonger la durée de l'emploi temporaire jusqu'à douze mois, ce qui amène davantage de stabilité dans la gestion du service et qui diminue les coûts de formation initiale.

La loi n'a pas modifié les mécanismes de placement issus de la loi de 1983. La plupart des problèmes évoqués tout au long du rapport concernant la mise en oeuvre subsistent:

- Absence d'un concept de placement. Le traitement des dossiers reste chronologique sans préoccupation de réinsertion durable.
- Mise en oeuvre ardue de certains programmes collectifs; les relations entre l'OCE et les coordinateurs sont considérées comme difficiles.
- Manque de coordination structurée entre les services de l'administration. Le chômeur change de conseiller en personnel selon qu'il est pris en charge par le SPP ou le SIP. Il peut retrouver son conseiller SPP s'il se réinscrit à l'assurance-chômage et encore un autre conseiller s'il se retrouve au RMCAS.
- Informatique obsolète, outils statistiques inexistantes.
- Bouclage des comptes financiers 1996 entre l'OFDE et l'Etat terminé qu'à fin juillet 1998.
- Pas d'évaluation de l'emploi temporaire ni en cours ni en fin de contrat.

D'autre part, la nouvelle loi a maintenu les ambiguïtés entre mesures de réinsertion et mesures d'occupation. Signalons qu'elle est restée muette sur les moyens financiers pour aider la personne en emploi temporaire à faire un bon usage du 20% de temps disponible (recherche d'emploi et formation)

7.4. Quatre questions, mais trois réponses

Q.1 Quels sont les effets de l'emploi temporaire sur la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit?

Le taux de réinsertion apparaît décevant, même s'il est similaire à celui constaté dans d'autres études. Cependant, la réinsertion n'est qu'un des objectifs de l'emploi temporaire. Les performances notamment par rapport à l'objectif "confiance en soi" sont bien meilleures.

Selon l'OCE, environ 8 % des bénéficiaires rompent leur contrat pendant l'emploi temporaire parce qu'ils ont obtenu un emploi. Au moment du sondage, soit en moyenne treize mois après la fin de l'emploi temporaire, moins d'un quart des personnes avait réintégré le marché du travail; 60% touchait à nouveau des indemnités fédérales. 10 à 15% des personnes en emploi temporaire se retrouvent ensuite au RMCAS.

Il n'y a pas de différence significative dans les taux de réinsertion entre les emplois individuels et les PET. A noter que ces derniers comportent un plus grand nombre d'étrangers et de personnes peu qualifiées.

Parmi l'ensemble des personnes qui ont retrouvé un emploi, 87% se déclarent satisfaites de l'engagement obtenu, même si le niveau de leur salaire a souvent diminué pour les moins qualifiés.

De manière générale, plus la personne reste longtemps éloignée du marché de l'emploi, plus les opportunités d'être réintégrée sont faibles. Les chômeurs les plus âgés et les moins qualifiés sont ceux qui ont le moins de possibilités d'être réinsérés professionnellement.

Il est très difficile de savoir si l'emploi temporaire écarte ses bénéficiaires du marché du travail, vu la rémunération offerte et les droits qu'il permet d'ouvrir. Signalons que la moitié des personnes interrogées aurait préféré avoir un engagement fixe moins bien payé. Remarquons que dans les pays qui offrent la possibilité aux chômeurs d'éviter l'arrêt des prestations, on observe un effet "carrousel": les chômeurs de longue durée font un aller-retour entre des périodes d'indemnisation et des périodes de participation à des programmes d'emploi temporaire. Ainsi, la principale raison d'être de ces programmes est d'assurer la "soudure" entre ces différentes périodes.

Q.2 Quels sont les avantages et les problèmes engendrés par les emplois temporaires pour les services bénéficiaires?

Dans les services publics, les personnes en emploi temporaire sont affectées à des tâches d'exécution et de surveillance qui sont en règle générale indispensables à leur bon fonctionnement. Il s'agit souvent de tâches d'aide de bureau et de secrétariat, de manutention ou de conciergerie. Dans des cas relativement rares, les tâches sont plus spécialisées (documentation, analyse financière, droit, informatique, etc.). Les personnes en emploi tempo-

raire déchargent le personnel fixe de diverses tâches, ce qui explique le fait qu'elles sont en général très bien accueillies.

Le principal avantage provient du fait que les personnes en emploi temporaire n'occasionnent pas de frais salariaux directs à la charge des services. Les dépenses ne sont pas imputées aux services (des administrations cantonales et municipales et des associations) mais à l'ensemble du budget de l'Etat. Un autre avantage appréciable est constitué par le fait que les services peuvent engager des personnes qui ont fait leur preuve lorsqu'ils ont du personnel à repourvoir.

L'utilisation des personnes en emploi temporaire est très inégale selon les services de l'administration. Dans les services qui ont vu leurs postes diminuer, certains comptent un pourcentage élevé de personnes en emploi temporaire pendant que d'autres n'en ont pas ou peu. Dans d'autres services, qui ont vu leurs postes augmenter, on observe que certains en comptent un pourcentage élevé alors que d'autres n'en ont pratiquement pas.

Les prestations constituent une importante valeur ajoutée, au point que quelques services au sein de l'administration cantonale et de certaines communes ne pourraient plus s'en passer. Dans certains services, les emplois temporaires peuvent représenter près de 15 % de l'effectif du personnel fixe, parfois depuis plusieurs années.

Les services se contentent en général d'offrir une initiation au travail et un encadrement limité à l'exécution des tâches quotidiennes. Ils se plaignent souvent du fait que la durée du contrat de six mois maximum est trop courte compte tenu du coût de la mise au courant. La situation a changé avec la nouvelle loi qui prévoit des contrats jusqu'à une année.

Q.3 Quels sont les mécanismes de placement de l'OCE?

Les dossiers des personnes en fin de droit qui s'inscrivent à l'emploi temporaire passent du SPP à la section "mesures cantonales" du SIP; celui-ci est chargé au sein de l'OCE de la mise en oeuvre des emplois temporaires cantonaux. Les caisses de chômage informent suffisamment tôt le chômeur pour qu'il s'inscrive auprès du SIP. En moyenne, il faut six semaines à ce service pour placer les personnes. Les personnes interrogées lors du sondage ont été satisfaites des informations obtenues.

Les services bénéficiaires transmettent en général spontanément leurs demandes au SIP, qui sont traitées dans l'ordre chronologique. Les demandes des services ne sont pas formalisées par écrit et ces derniers ne remplissent que rarement le formulaire d'évaluation fourni par l'OCE.

L'adéquation entre l'offre et la demande est parfois difficile. Tout d'abord, les caractéristiques des postes offerts dans le secteur public sont différentes du secteur privé. Ensuite, si le nombre de propositions émanant des services demandeurs dépasse légèrement le nombre de personnes à placer en emploi temporaire, leur échelonnement dans le temps ne permet pas d'offrir une grande palette de choix. Finalement, il n'y a pas vraiment de conception en ce qui concerne le mode de placement. En fonction des débouchés potentiels, de la conjoncture économique et de la personnalité du demandeur d'emploi, vaut-il mieux offrir un poste analogue ou différent de l'expérience professionnelle du demandeur? Signalons que

selon le sondage, on trouve un tiers de personnes qui s'estiment trop qualifiées par rapport au type de travail qu'elles ont dû effectuer.

Les services se disent satisfaits de leurs contacts avec le SIP depuis l'instauration d'un interlocuteur unique.

En revanche, selon nos entretiens, les difficultés sont significatives dans la mise sur pied des PET qui, en 1996, concernaient 30% des personnes en fin de droit. Les longues négociations semblent porter plus sur des aspects administratifs que sur l'opportunité du projet pour l'avenir professionnel de leurs bénéficiaires. Il est reproché à l'OCE de ne pas venir sur le terrain et d'être débordé. La sélection des participants n'est pas sans problème: les responsables des programmes doivent disposer d'un groupe homogène de personnes qui vont travailler ensemble pendant plusieurs mois. Etant contraints de disposer d'un nombre suffisant de personnes pour couvrir leurs frais, les chefs de programme dépendent fortement de l'OCE pour assurer l'équilibre financier de leur programme.

Q.4 Quelles sont les conséquences financières de l'application de la loi pour le canton?

Afin de répondre précisément à cette question, la CEPP a rassemblé deux séries de données: d'une part, les dépenses assumées par le canton desquelles il faut déduire les participations financières de l'OFDE; d'autre part, le nombre de chômeurs qui ouvrent un délai cadre d'indemnisation puis obtiennent un emploi temporaire et ouvrent un deuxième délai cadre.

Pour ce qui est de la première série de données, nous connaissons le coût des charges salariales, qui se sont élevées, selon les comptes d'Etat, à 62 millions en 1996. Par le SIP, nous connaissons leur répartition dans les diverses administrations; soit 58% dans l'administration cantonale, 25% dans les associations, 10% dans les communes et 7 % dans les PET. En revanche, le bouclage des comptes concernant le montant de la participation de l'OFDE qui revient au canton n'a été achevé qu'à fin juillet 1998. L'OUÉ n'a donc pas pu exécuter son mandat dans les délais requis et il n'a pas été possible à la CEPP de répondre à la question. Ce retard de bouclage souligne les carences administratives du DEEE.

Pour ce qui concerne la deuxième série de données, il faut pouvoir suivre les mêmes personnes tout au long de leur parcours, du chômage au RMCAS. Si nous avons obtenu, pour 1996, les chiffres relatifs au nombre de personnes qui demandent un emploi temporaire, qui l'obtiennent et qui s'inscrivent pour un deuxième délai cadre, rien ne nous dit qu'il s'agit de la même population de chômeurs qu'on retrouve à chaque étape. Pour illustrer cette difficulté, nous savons que parmi les 2'930 contrats d'emploi temporaire signés en 1996, un certain nombre l'ont été au profit d'indépendants qui n'avaient auparavant pas ouvert de délai cadre; en outre, des personnes ont signé plusieurs contrats pendant cette même période.

Certes, l'OCE connaît et a transmis à la CEPP les données lui permettant de gérer le placement des emplois temporaires. Toutefois, celles ci ne sont pas suffisamment précises pour suivre avec rigueur une cohorte de chômeurs qui passeraient d'un dispositif à l'autre et donc de quantifier les conséquences financières de la loi.

Nous sommes face à une réelle difficulté qui n'a pas été clairement identifiée initialement et que les données actuellement en notre possession ne permettent pas de surmonter. La seule façon de le faire consisterait à suivre la même population de chômeurs dans le temps. Une telle étude longitudinale offrirait l'avantage de connaître le suivi biographique des chômeurs.

Dans ces conditions, la CEPP renonce à donner une réponse à la question. Celle-ci devrait être reprise dans l'évaluation de la nouvelle loi.

8. Recommandations

Huit années de récession ont considérablement diminué le nombre d'emplois disponibles. Le chômage de longue durée continue à croître même si des espoirs de redémarrage économique se font jour. La loi que la CEPP a évaluée, sous l'angle des emplois temporaires, a pour objectif la prise en charge des chômeurs de longue durée et non pas la mise à disposition d'instruments en vue de la création d'emplois nouveaux.

Dans ce contexte, la CEPP conclut à la pertinence des mécanismes prévus par loi de 1983 par rapport à ses objectifs, notamment pour épargner au chômeur les troubles que peut entraîner une longue période d'inactivité. La loi a le mérite de proposer un réel contrat de travail avec des droits et devoirs; le contact avec le monde du travail est ainsi maintenu. En revanche, la mise en œuvre de la loi de 1983 comporte d'importantes lacunes qu'il convient de corriger. De plus, la loi révisée en 1997 n'a pas apporté de solution aux carences constatées.

Nos recommandations n'ont de sens que si elles se situent dans un cadre d'équilibre social général du canton. Dans cette perspective:

- **Les autorités sont invitées à prendre acte de l'augmentation du taux de chômage incompressible; une éventuelle reprise économique ne le fera guère baisser.**
- **Dès lors, une remise à plat de l'articulation générale entre les politiques de protection sociale, du marché du travail et de formation est nécessaire.**
- **Une coordination conceptuelle et pratique entre les départements concernés s'avère indispensable pour assurer la cohérence entre les différentes étapes de la prise en charge du chômeur et pour éviter d'éventuels doubles emplois.**
- **La délégation du Conseil d'Etat à l'emploi doit jouer son rôle d'impulsion et de contrôle du suivi donné aux décisions prises.**

Critiques

Absence de projet de réinsertion dans la durée, d'où une prise en charge segmentée du chômeur.



Recommandations

Assurer une prise en charge du chômeur cohérente dans le temps sur la base d'un contrat d'activité.

Pas de préoccupation des services bénéficiaires quant à l'avenir professionnel des personnes en emploi temporaire.



Impliquer davantage les services bénéficiaires dans la réinsertion de la personne en emploi temporaire.

Importantes lacunes de mise en œuvre de la loi.



Définir un concept de placement (OCE).

Importantes lacunes de mise en œuvre de la loi.



Doter l'OCE de moyens suffisants.

C'est délibérément que la CEPP détaille ses recommandations afin de jeter les bases de l'évaluation prévue par la loi de 1997, que le Conseil d'Etat lui a d'ores et déjà confiée. La prise en compte de certaines recommandations nécessitent des modifications légales.

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

8.1.1. Organiser un parcours d'insertion

L'OCE met sur pied un parcours d'insertion économique qui coordonne le cheminement des individus dans les différents dispositifs de formation, d'insertion en emploi et de requalification, de durée plus ou moins longue selon les situations.

8.1.2. Proposer un contrat d'activité

Un " contrat d'activité ", basé sur le partenariat, est proposé au demandeur d'emploi. Le service bénéficiaire d'insertion et, le cas échéant, les administrations intervenantes (DEEE, DIP, DASS, Office du personnel de l'Etat) en sont parties prenantes.

- Précédé, selon les besoins, d'un bilan de compétences, le contrat porte sur les objectifs de la réinsertion et peut inclure diverses mesures telles qu'un plan de formation, une aide à la recherche d'emploi, un soutien social et/ou psychologique.
- Des évaluations semestrielles sont agendées; suivant les cas, elles sont suivies de mesures correctives, voire de sanctions.

8.1.3. Préciser le rôle de l'OCE

- Tant que le demandeur d'emploi se trouve dans le cadre du dispositif de l'OCE, il est suivi par des conseillers en personnel: proposition des places vacantes, aide à la recherche d'emploi.
- Un dossier du demandeur d'emploi constitue l'instrument du suivi de la réinsertion du demandeur d'emploi. Il comprend les éléments pertinents en vue d'une réinsertion durable et est tenu par l'ORP (avec copie au demandeur d'emploi).

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

8.2.1. Formuler clairement des besoins

Les services bénéficiaires ont pour première responsabilité de formuler par écrit à l'OCE leurs besoins: description du profil requis, des pré-requis, du cahier des charges, des possibilités de développement professionnel et personnel.

8.2.2. Responsabiliser les services bénéficiaires

Le service bénéficiaire transmet à l'OCE le nom de la personne chargée de l'encadrement et de l'accompagnement de la personne en emploi temporaire:

- celle-ci règle les questions administratives;
- transmet à l'OCE deux évaluations, (dont l'une en fin de contrat);
- fournit à la personne en emploi temporaire de l'aide à la recherche d'emploi;
- remet en fin de contrat à la personne en emploi temporaire un certificat de travail motivé.

8.2.3. Prendre en charge une partie de la formation

Le service bénéficiaire prend en charge une partie des frais de formation pendant la durée du contrat. Pour ce qui est des services bénéficiaires de l'Etat cantonal, il appartient à l'Office du personnel d'assurer et de financer cette formation.

8.3. Recommandation 3: établir un concept de placement

8.3.1. Générer davantage d'offres

L'OCE renforce sa politique de promotion des emplois temporaires auprès des services et des associations afin de disposer d'une plus grande variété de postes susceptibles d'être proposés aux personnes en fin de droit. Il s'agit de pouvoir proposer des postes qui sont réellement adéquats dans une optique de réinsertion quitte à ne pas satisfaire à l'ensemble des demandes des services.

8.3.2. Etablir un concept de placement

En coordination avec l'Office du personnel, l'OCE met sur pied un concept de placement avec des règles budgétaires transparentes. L'objectif est d'attribuer des personnes en emploi temporaire dans les services en tenant compte avant tout de leurs possibilités de progression et de leurs potentialités en vue d'une réinsertion durable. Il s'agit de tenir compte notamment de l'activité proposée et également de la formation offerte. Ainsi, les offres des services n'assurant pas de bonnes opportunités dans cette optique ne doivent pas être retenues.

8.4. Recommandation 4: doter l'OCE de moyens suffisants

Afin de répondre aux objectifs de la loi, l'OCE doit recevoir les moyens suffisants pour exécuter les missions décidées par le Parlement. Trois mesures s'avèrent urgentes:

- **engagement de personnel** qualifié, en nombre suffisant et correspondant aux normes de l'OFDE, pour suivre tous les demandeurs d'emploi, qu'ils soient inscrits au SIP ou au SPP;
- **mise à disposition d'outils informatiques** performants permettant notamment de garantir l'exécution de la loi votée en 1997 et d'établir les statistiques pertinentes pour assurer l'évaluations des mesures;
- **mise à disposition de locaux** de manière à respecter la confidentialité des rapports entre demandeurs d'emploi et conseillers.

8.5. Evaluation de la loi révisée de 1997 (art. 54)

L'évaluation, portant sur l'année 1999, aura à répondre aux questions suivantes:

1. Quelles sont les effets des mesures introduites par la révision de 1997, en tenant compte notamment:
 - de la mise en œuvre des mesures actives fédérales,
 - des recommandations énoncées ci-dessus dans l'optique 1) des personnes en fin de droit, 2) des entreprises privées et 3) des administrations publiques et associations,
 - de la récolte d'informations statistiques adéquates. L'**annexe 8** précise les données qui seront nécessaires à l'établissement de l'évaluation.
2. Quels sont les coûts pour le canton de Genève et l'OFDE des mesures prises pour les années 1998 et 1999?

Annexe 1: personnes interrogées

Services bénéficiaires à Genève

Palais de Justice

M. Raphaël Mahler, administrateur
Mme Isabelle Gigon, adjointe administrative
Mme Claudine Larderaz Naudon, greffé des juges d'instruction
Mme Bernadette Liberto, Tribunal de première instance
M. Hubert Montavon, Juridiction des Prud'hommes
Mme Anne-Marie Verdel, Cour de Justice

Protection civile

M. Guy Progin, responsable du service cantonal
M. Gilbert Candolfi, Responsable administratif
M. André Ollier, Chef de section des constructions

Office des Poursuites Arve-Lac

M. Patrice Genoud, préposé
Mme Renate Froehlicher

Service des loisirs de la jeunesse

M. Michel Marti, directeur
M. Didier Kneuss, adjoint

Musées d'art et d'histoire

M. Eric Burkhard, administrateur
M. Paul Pasquier, responsable de la sécurité et de l'entretien
Mme Alexandra Muller

Ville de Genève

M. Jean-Paul Santoni, chef de service de l'Office du personnel
M. Philippe Cornuz, coordinateur de l'action municipale contre le chômage

Centre social protestant/Brocante de la Renfile

M. Berthier Perregaux, Responsable CSP/LaRenfile
Mme Marie-Thérèse Gerber, Vendeuse

Textura

M. Eric Richard.

MAMCO

Mme Doña Rusillon

Zone Bleue

Mme Danielle Zoller

Comparaisons intercantionales et internationales

Mme Marie-Antoinette Delaloye; Service de l'Industrie, du Commerce et du Travail;
Section LMMT. Sion

Mme Marianne Englund Centre de Coordination des Mesures Actives et M. Pedrioli (chef
de section Centre de Coordination des Mesures Actives - CCMA -). Fribourg

M. Walter Frey; "Arbeit statt Fürsorge"; Direktor. Berne

M. David Grubb, Division des politiques du marché du travail, OCDE. Paris

M. Johannes Mangold; Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt; Direktor. Basel

M. Laurent Kurth; Département de l'Economie Publique, Service de l'emploi. La Chaux-
de-Fonds

M. Vodoz; Service de l'emploi. Lausanne

Administration et autres

M. Bernard Gabioud, secrétaire général DEEE

M. Yves Perrin, directeur général OCE

M. Daniel Fradkoff, directeur SIP

M. Bernard Golay, directeur adjoint SIP. Mesures cantonales. Jusqu'en mai 1998, directeur
adjoint SPP

Mme Bernadette Herrmann, cheffe de section SIP. Mesures cantonales-placement

M. Eric Reymond, SIP, chef de groupe des programmes d'occupation temporaire

M. Gilbert Terrier, SIP, chef de groupe, mesures cantonales individuelles

Mme Maria-Isabel Alonso-Huarte, directrice SPP ai

M. Jean-Louis Mévaud, Fédération des syndicats patronaux

M. Georges Tissot, Communauté genevoise d'action syndicale

M. Sandro Cattacin, Université de Genève

M. Jean-Pierre Thorel, secrétaire général, CES

Annexe 2 bibliographie

Suisse

Législation et réglementation en vigueur ainsi que divers documents complémentaires

Cahier des charges pour les organisateurs d'emplois temporaires subventionnés et des institutions/associations/services auprès desquels a lieu le placement (Vaud).

Règlement sur la reconnaissance et la validation d'acquis (Valais).

Norme interne: "examen de la clause de non-concurrence" et fiche type de référence (Vaud).

Livres

AAM-Index, Petit répertoire des programmes d'occupation proposés en Suisse, 1/1998.

Aeppli, Daniel et al., *La situation des chômeurs en fin de droit*, Lausanne: Réalités sociales, 1996.

D. Benetti et Y. Flückiger, *Le coût social du chômage à Genève*, Rapport no 4 de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi, Université de Genève, Genève, avril 1997.

Bureau cantonal de l'égalité entre la femme et l'homme, *Objectif emploi ! Une analyse dans la perspective des programmes d'occupation menés dans le canton de Berne*. Février 1998.

Contre le chômage et l'exclusion. Les ressources de la vie associative. Travaux réunis par Marie-Chantal Collaud et Claire-Lise Gerber. Réalités sociales, 1996.

Fattebert, Sylvain; Mach, André; *Revenu Minimum de Réinsertion vaudois et Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale genevois: de la dette sociale au droit individuel?*, Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP n°4, nov. 96.

Ferro Luzzi G. et Flückiger, Y. *Analyse des inégalités entre les femmes et les hommes sur le marché du travail à Genève*, Rapport no 3 de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi, Université de Genève, Genève, mai 1996.

Flückiger, Yves, *La situation des chômeurs en fin de droit: résumé d'une enquête menée dans 8 cantons suisses avec commentaires spécifiques concernant la situation genevoise*, Rapport d'activité, Office cantonal de l'emploi, DEP, 1996.

Flückiger, Yves et D. Morales, *Analyse des causes de l'augmentation du chômage en Suisse et à Genève*, Rapport No 1 de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi, Université de Genève, Genève, mars 1994.

Friboulet, Jean-Jaques et al.; *Scénarios pour une politique en faveur des chômeurs en fin de droit. Etat des lieux et analyse prospective à partir de l'exemple fribourgeois*. Fribourg: Ed. Universitaires Fribourg, 1997.

Gorgé, Doris; Guide des droits et devoirs des chômeurs. D'après la loi fédérale et la loi cantonale genevoise. "Les cours de l'I.E.S" n°7, Genève: Ed. IES, 1997.

Politiques du marché du travail en Suisse. OCDE. 1996.

Diverses publications

Arbeit statt Fürsorge (AsF). Zwischenevaluation 1997, Zürich, 1997; KEK CDC Consultants.

Baur, Rita; "Le marché du travail secondaire en Suisse. Dimensions actuelles et perspectives", in *La Vie économique - Revue de politique économique*, 1/98.

Bulletin de la commission du personnel de l'Hospice général, avril 1998.

Cahiers genevois et romands de sécurité sociale no 13-1994.

Coray, Jeannie; "Chômeurs: de quel revenu disposent-ils?", in *Repères*, n°18, 12/97.

Curti, Monica, Geiger, Marc; "Evaluation des mesures de marché du travail", in *La Vie économique - Revue de politique économique*, 1/98.

Emploi. Sécurité zéro? Actes des conférences et tables rondes organisées par l'Université ouvrière de Genève et le Collège du travail. 1998

Emploi, contre emploi", in *Repères*, n°5, 10/95.

Etudes économiques de l'OCDE. Suisse. 1996.

Etudes économiques de l'OCDE. Suisse. 1997

Etudes économiques de l'OCDE. 1997.

Felder, Dominique; *Rapport d'évaluation de la loi genevoise sur le revenu minimum cantonal d'aide sociale pour les chômeurs en fin de droit (RMCAS)*, Genève, janvier 1997.

Le coût social social du chômage à Genève. Conseil économique et social. Avril 1997.

Logistique des mesures de marché du travail. Contribution à la politique du marché du travail No 6. OFDE, février 1996.

Mamt-Agenda. Collection.

Merz, Annemarie et Walser Fredi; *Politique de l'emploi au niveau communal* (Ville de Zurich) in *La Vie économique - Revue de politique économique*, 12/97

Monin, Daniel; "Neuchâtel: aide sociale et mesures contre le chômage", in *Repères*, n°1, 2/95.

Office cantonal de la statistique, *Le marché du travail*, collection mensuelle.

Office cantonal de la statistique de Genève et Service cantonal de recherche et d'information statistiques du canton de Vaud, *Vaud-Genève: emplois, établissements et entreprises*, avril 1998.

Occupations temporaires des chômeurs dans l'économie privée. Rapport No 1 du Conseil économique et social. Juin, 1995.

Pidoux, J.-O.; "Les droits des fin de droit", in *Construire*, n°38, 9/97.

Revenu minimum et insertion: du débat à la pratique, in *Repères*, n°1, 2/95.

Rôle de l'Etat social: tendances et menaces", in *Repères*, n°11, 10/96.

Sheldon, George, "Der Schweizer Arbeitsmarkt: eine Lageanalyse". Beitrag zur Sitzung des Subkommission I der Kommission für Konjunkturfragen am 5. November 1997 in Bern.

Sheldon, George, « Le chômage de longue durée en Suisse: diagnostic et thérapie », in *La Vie économique - Revue de politique économique*, 8/98.

Tabin, Jean-Pierre; "Chômeur ancien, chômeur moderne: persistance des représentations?", in *Revue suisse de sociologie*, n°2, 1998.

Tecklenburg, Ueli; "Les nouveaux modèles cantonaux d'aide sociale: prestations et contre-prestations", in *Sécurité sociale*, 1/97.

Wolter, Stefan; "Formation pour les personnes actives, travail pour les chômeurs", in 5/97.

Wyss, Kurt; *Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen bzw. SozialhilfeempfängerInnen*, SKOS, Berne, 1997.

International

A. L'Observatoire européen de l'emploi - Commission Européenne (Direction Générale V)

Il est constitué en deux réseaux:

- *MISEP* (Mutual Information System on Employment Policies) qui produit entre autres les *Rapports d'information de base* portent notamment sur les mesures "actives" et "passives" des Etats membres;
- *SYSDEM* (System of Documentation, Evaluation and Monitoring of Employment Policies) qui édite la revue *Tendances* et fournit un ensemble d'informations synthétisées dans une optique comparative.

B. Le centre de documentation de l'Association Internationale de Sécurité Sociale, Bureau International du Travail, Genève. Il recense toutes les informations concernant l'évolution des dispositifs de sécurité sociale.

C. Les publications de l'OCDE et, notamment:

Fay, Robert G., *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries*, Occasional papers n°18, OCDE, 1996.

OCDE, *Combattre l'exclusion. L'aide sociale en Australie, en Finlande, au Royaume-Uni et en Suède*. 1998.

OCDE, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Possibilités d'adaptation des marchés du travail*, OCDE, 1994.

OCDE, *Le service public de l'emploi, Allemagne, Autriche, Suède*, 1996.

OCDE, *Le service public de l'emploi, Danemark, Finlande, Italie*, 1996.

OCDE, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits analyse, stratégies. 1950-1995*. 1994

OCDE, *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi: Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, 1996.

OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*. Juin 1998

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Juillet 1993.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Juillet 1997.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Juillet 1998

OCDE, *Politiques du marché du travail: nouveaux défis. Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail: rationalisation du service public de l'emploi*, 1997.

F. Livres, articles et revues

Abrossimov Christine. *Les politiques d'insertion dans l'emploi des publics en difficultés: définir, repérer, évaluer*. Travail et emploi No70/1997

"Accroître l'aptitude des chômeurs à l'emploi", in *L'Observateur de l'OCDE*, n°209, 12/1997-1/1998.

"Active labour market policies: a solution to unemployment?", in *Working Brief*, avril 1997.

Agence Europe, *Résultats du sommet européen pour l'emploi*, 26 novembre 1997.

Boissonnat, Jean. *Le travail dans vingt ans*. Editions Odile Jacob. 1995,

Cattacin, Sandro et Tattini Véronique, "Reciprocity Schemes in unemployment regulation policies: towards a pluralistic citizenship of marginalisation?" in *Citizenship studies*, vol 1, No3, 1997.

"Chômage et sécurité sociale", in *Revue Internationale de sécurité sociale*, no 4/97.

Commission Européenne, "Le passage du chômage à l'embauche. Incitation à l'emploi dans les systèmes de protection sociale.", in *MISSOC-Info*, n°1267, 1/1997.

Danish Ministry of Economic Affairs, Ministry of Labour, *Update of Denmark's Employment Programme*, Copenhagen, 1996.

Danish Ministry of Labour (Arbejdsministeriet), *Offers to the Unemployed and Leave Schemes*, Copenhagen, 1996.

Danish Ministry of Labour (Arbejdsministeriet), *The Public Employment Service*, Copenhagen, 1996.

Danish Ministry of Labour (Arbejdsministeriet), *The Unemployment Insurance Scheme*, Copenhagen, 1996.

Harkman,, Anders, *Occupationally targeted employment traninig 1994 - effects on the individual*, Suède: Arbetsmarknadsstyrelsen, Working paper, 1998.

Holcman Robert, *Le chômage, mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines*. Documentation Française. 1997.

La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1997. Ministère fédéral de l'emploi et du travail, Bruxelles, 1997.

"La stratégie de l'OCDE pour l'emploi", in *L'Observateur de l'OCDE*, n°209, 12/1997-1/1998.

"Le modèle hollandais: pas de formule magique", in *Bulletin Financier Banque Bruxelles-Lambert*, n°2322, 1997.

"Les perspectives de l'emploi. Les emplois à bas salaires: tremplin ou piège?", in *L'Observateur de l'OCDE*, n°208, 10 et 11/1997.

Minima sociaux. Entre protection et insertion, CSERC. Paris: La documentation française, 1997.

Mouvement ATD Quart Monde - Belgique *Sortir de l'incativité*. Juin 1998

"Pays-Bas: 7% de chômeurs, mais comment font-ils?", in *Alternatives Economiques*, n°143, 12/1996.

"Tendances internationales en matière de politique de l'emploi", in *MAMT-Agenda*, 9/97.

Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport final. Juin 1998. V/98/776

Pineschi-Gapenne, M., "Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens. La notion d'emploi convenable", in *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4, 12/1996.

Van Parijs Philippe, "De la trappe au socle: l'allocation universelle contre le chômage " in *Liberno 120*. Décembre 1997.

Zucker, E., "La contrepartie, Introduction", in *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4, 12/1996.

Yerochewski Carole. " Faut-il forcer les pauvres à travailler? " in *Alternatives économiques*. Mars 1998.

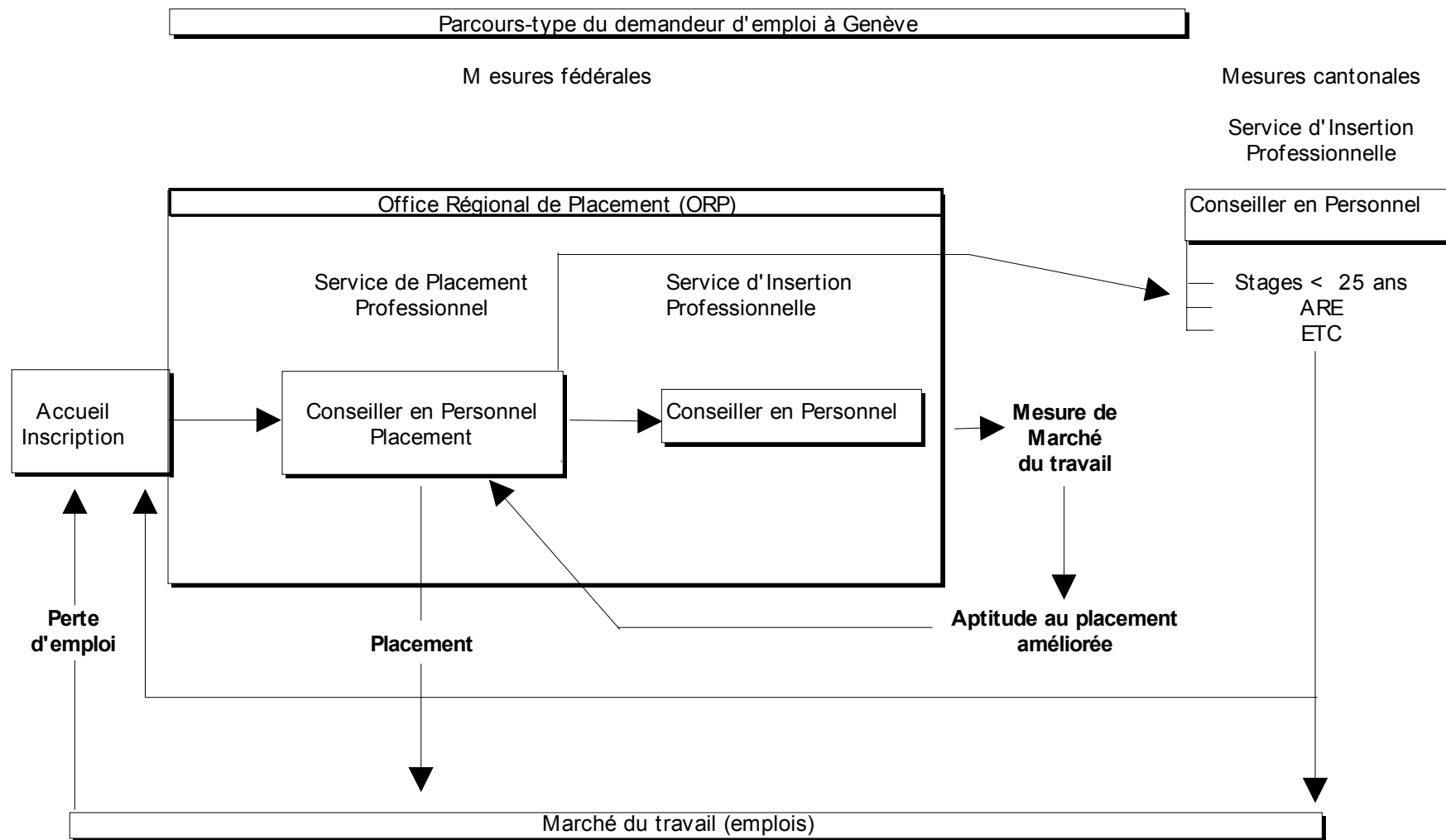
Zweiter Arbeitsmarkt in der Schweiz, BIGA, 1997. Rapport de l'étude réalisée par le bureau Prognos SA.

Annexe 3: caractéristiques de diverses catégories de populations

Personnes actives, personnes en emploi temporaire, personnes en fin de droit, personnes indemnisées par l'assurance- chômage, personnes recevant le RMCAS

	Population active 1995	Personnes en emploi temporaire 2 ^{ème} sem.96	Fin de droit 1996	Personnes indemnisées en 1996	Personnes recevant le RMCAS au 2 ^{ème} sem. 96
Femmes	46%	47%	47%	47%	42%
Hommes	54%	53%	53%	53%	58%
Célibataires	31%	31%	32%	37%	38%
Mariés ou séparés	57%	54%	52%	50%	35%
Veufs veuves	2%	1%	1%	1%	-
Divorcés	10%	14%	15%	12%	27%
Suisses	56%	56%	55%	56%	65%
Etrangers	44%	44%	45%	44%	35%
Qualifiés	-	57%	56%	60%	54%
Semi-qualifiés	-	22%	23%	23%	20%
Non qualifiés	-	21%	21%	17%	26%
Auparavant actif	-	46%	65%	74%	78%
Premier emploi	-	4%	4%	7%	2%
Reprise d'emploi	-	5%	5%	5%	10%
Autres	-	45%	26%	14%	10%
16-24 ans	11%	11%	11%	15%	7%
25-34 ans	26%	31%	32%	35%	30%
35-44 ans	28%	22%	24%	22%	29%
45-54 ans	23%	19%	20%	16%	24%
55 et plus	12%	17%	13%	12%	10%

Annexe 4: parcours-type du demandeur d'emploi à Genève



Annexe 5: emploi temporaire: tableaux comparatifs intercantonaux

	Base légale	Bénéficiaires	Critères d'attribution	Durée	Mixité mesures féd. cant.
Fribourg	Loi du 13 nov. 1996 (en vigueur 1 ^{er} janv. 1997 et 1 ^{er} janv. 1998)	chômeurs fin droit + demandeurs d'emploi sans droit	– aptitude au placement selon LACI	max. 12 mois	oui
Valais	Loi du 23 novembre 1995 (entrée en vigueur le 1 ^{er} mai 1996)	chômeurs fin droit + ex-indépendants	– aptitude au placement selon LACI – le bénéficiaire doit avoir + de 25 ans – attribution en fonction de priorités (situation financière, familiale) – aptitude jugée par placeurs OPR pour orientation dans les filières: contrat d'insertion professionnelle ou contrat d'insertion sociale	max. 12 mois, contrat renouvelé chaque 3 mois	oui
Vaud	Loi du 25 sept. 1996 (entrée en vigueur le 1 ^{er} janv. 1997)	chômeurs fin droit + demandeurs d'emploi sans droit	– aptitude au placement selon LACI – aptitude au placement est jugée conjointement par conseillers OPR et assistants sociaux CSR pour orientation dans les filières RMR: contrats d'insertion professionnelle ou contrat d'insertion sociale	max. 2 ans	oui
Neuchâtel	Loi du 30 septembre 1996 (en vigueur 1 ^{er} janvier 1997)	chômeurs fin droit + demandeurs d'emploi sans droit	– aptitude au placement selon LACI – critère économique (fortune personnelle) – le bénéficiaire doit avoir + de 25 ans – décision d'attribution basée principalement sur comportement antérieur chômeur (ne pas avoir eu de sanction dans délai cadre fédéral)	max. 12 mois, contrat renouvelé chaque 6 mois	oui
Bâle-Ville	Ordonnance du 26 juin 1984	chômeurs fin droit	– aptitude au placement selon LACI	6 mois, évent. renouvelable	oui
Berne (AsF)	Projet démarré 1 ^{er} fév. 1997	chômeurs fin droit + demandeurs d'emploi sans droit	– critère d'aptitude au placement jugé par un assistant social, dépend uniquement des compétences sociales et de la motivation – test pratique	max. 12 mois	non
Genève	Loi du 11 nov. 1983, révisée le 6 juin 1997 (en vigueur 5 août 1997)	chômeurs fin droit à 3 ans de la retraite + chômeurs qui n'ont pas retrouvé une ARE + indépendants	– aptitude au placement selon LACI – critère économique (revenu familial inférieur à 8'100 Fr.) – comportement antérieur chômeur (ne pas avoir eu de sanction dans délai cadre fédéral)	max. 12 mois	non

(suite) Annexe 5: emploi temporaire: tableaux comparatifs intercantonaux

	Type d'emploi prioritaire	Indemnité / Salaire	Nombre de poste en 1997 (mesures cantonales)	Prévisions pour 1998 (mesures cantonales)	Budget 1998 (emplois temporaires cantonaux)	Evaluation	Les emplois subventionnés: mesure prioritaire?
Fribourg	programmes collectifs	indemnités versées identiques aux indemnités LACI	58	50	2.9 mio	non	non
Valais	programmes collectifs	indemnités versées identiques aux indemnités LACI	75	150	7.2 mio	non	non, mesure de "dernier recours"
Vaud	programmes collectifs	si emploi temporaire indemnités versées identiques aux indemnités LACI, si contrats réinsertion forfait basé sur ASV + 150.- Fr.	15	160	10 mio	oui, concomitante (durant les 2 ans de période probatoire du projet RMR)	oui
Neuchâtel	programme spécifique (placement individuel)	base: indemnités LACI avec plafond entre 3'500 et 3'900 et plancher entre 2'300 et 2'900	415	en fonction de la demande	8 mio	oui	oui, mais subsidiaire à l'ARE
Bâle-Ville	programmes collectifs	indemnités versées identiques aux indemnités LACI	100	200	?	non	non
Berne (AsF)	placement au sein d'associations à but non lucratif	versé en partie par AsF/en partie par l'employeur	95 (inclus janv. Fév. 1998)	en fonction de l'offre	3 mio	oui (durant la phase d'expérience, jusqu'à fin 1998)	oui
Genève	programme spécifique (placement individuel)	base: indemnités LACI avec plafond à 4'500 et plancher à 3'300.	1200 (3000 pour 1996)	2500	~60 mio	oui	oui, mais subsidiaire à l'ARE

Annexe 6: emploi temporaire: tableau comparatif international

	Types de bénéficiaires	Durée et période	Obligation	Indemnisation	Sanctions prévues	Divers
Danemark "plan d'action individualisé"	-personnes au chômage depuis plus de 24 mois	intervient de manière obligatoire après 24 mois chômage durée max. 3 ans	oui		oui, d'une semaine à la révocation complète des indemnités	
France "C.E.S"	- personnes au chômage depuis plus de 3 ans ou au RMI depuis 1 an - chômeurs de plus de 50 ans - jeunes en grande difficulté	durée de 3 à 12 mois, éventuellement 24 mois (20h max. par semaine)	non	S.M.I.C. horaire	non	
Grande Bretagne						autre type de mesure
Belgique "A.L.E."	- personnes au chômage depuis plus de 3 ans - bénéficiaires du minimum d'existence	maximum 45 heures / mois	oui pour les personnes au chômage depuis plus de 3 ans, non pour les mini-mexés	100% allocation de chômage + complé-ment versé par l'employeur	oui, prévue mais pas appliquée	
Allemagne "ABM"	- personnes au chômage depuis 12 mois (durant les 18 derniers mois) - moins de 25 ans sans formation - plus de 50 ans	maximum 12 mois	oui	coûts sont à la charge de l'assurance chômage avec une participation de l'employeur		une période de 12 mois permet de recouvrer un nouveau droit aux indemnités chômage

(Suite) Annexe 6: emploi temporaire: tableau comparatif international

	Types de bénéficiaires	Durée et période	Obligation	Indemnisation	Sanction prévues	Divers
Pays-Bas "pools de travail"	- personnes au chômage depuis 3 ans ne pouvant bénéficier d'aucune autre mesure	durée indéterminée	non	basée sur le salaire minimum légal	non	
Suède "travaux d'intérêts collectifs"	- personnes de plus de 25 ans ayant perdu 300 indemnités de chômage - personnes ayant une incapacité de travailler - salariés âgés	max. 6 mois	oui	en principe 50% à charge de l'employeur	oui, si départ volontaire: 9 semaine de suppression des indemnités, si refus: 12 semaines	une période de 6 mois permet de recouvrer un nouveau droit aux indemnités chômage (pour 300 indemnités)
Italie "travaux d'utilité publique"	- bénéficiaires des indemnités de chômage - les personnes inscrites depuis plus de 2 ans sur les listes de placement	max. 12 mois, mais ne peut pas durer au delà de la période d'indemnisation	non		oui, refus entraîne perte des indemnités	programme très marginal
Suisse "emplois temporaires cantonaux genevois"	- chômeurs fin droit à 3 ans de la retraite - chômeurs qui n'ont pas retrouvé une allocation de retour en emploi indépendants	max. 12 mois, 6 mois pour les indépendants	oui	base allocation chômage avec plafond à 4'500 et plancher à 3'300.	oui	une période de 12 mois permet de recouvrer un nouveau droit aux indemnités chômage

Annexe 7: Conclusions tirées d'évaluations de l'OCDE (1993-95)

Dispositif	Apparement utile pour	Apparement inopérant pour	Remarques générales
Aide à la recherche d'un emploi (Clubs de recherche d'emploi, conseils individuels, primes etc.)	La plupart des chômeurs et surtout les femmes et les parents isolés.		Nécessite un contrôle rigoureux.
Formation dispensée sous forme de cours	Femmes désireuses de reprendre une activité.	Jeunes (à moins d'être associé à d'autres mesures). Hommes d'âge très actif et salariés âgés, ayant un niveau d'instruction scolaire faible.	Les cours doivent avoir un rapport très direct avec le marché du travail ou être de " haute " qualité. Les jeunes ont généralement besoin de suivre un ensemble de formations destinées à combler leurs lacunes professionnelles spécifiques. Recherches à approfondir en ce qui concerne les travailleurs licenciés. Plus longue est la formation, plus la durée de la période d'évaluation et de suivi doit l'être aussi.
Formation au poste de travail.	Femmes désireuses de reprendre une activité. Mères célibataires	Jeunes (à moins d'être associé à d'autres mesures).	Doit répondre directement aux besoins du marché du travail.
Subventions à l'emploi	Chômeurs de longue durée. Femmes désireuses de reprendre une activité.	Jeunes (à moins d'être associé à d'autres mesures).	Supposent un ciblage très pointu et des contrôles de manière à obtenir le maximum en matière de gains d'emplois et sur le plan social.
Créations directes d'emplois.	Catégorie en très grande difficulté par rapport au marché du travail.		En règle générale, mesures peu rentables à long terme et qui, en vertu du principe de l'additionnalité, s'appliquent d'ordinaire à des emplois ayant un faible produit marginal.
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	Hommes de moins, de 40 ans, ayant un niveau d'instruction assez bon.		N'intéresse qu'une petite partie de la population.

Annexe 8: données nécessaires à l'évaluation de la loi de 1997

Afin de procéder à l'évaluation prévue par la loi de 1997 (art. 54), les données suivantes seront nécessaires.

1. Mesures actives fédérales: conditions d'obtention, quantification des mesures accordées.
2. Pour les personnes demandant une allocation de retour à l'emploi ou un stage:
 - ⇒ Caractéristiques des demandeurs (profession apprise, celle exercée avant le chômage, âge, gain assuré, état-civil... etc.)
 - ⇒ Procédures d'inscription et d'attribution de la mesure (date de dépôt, démarches, décisions - éventuellement causes du refus - , durée du contrat, date du début de contrat)
 - ⇒ Lieu d'insertion: identification, salaire contractuel, conditions générales
 - ⇒ Situation de la personnes après la fin de l'attribution des subventions aux entreprises (réinscription au chômage? emploi? Si oui: type de contrat, dans quelle entreprise ou secteur économique, salaire)
3. Emploi temporaire: données permettant d'évaluer la mise en œuvre des recommandations contenues dans le présent texte. Dans cette optique, seront nécessaires les données de références du même type que celles citées sous le point 2 avec quelques ajouts:
 - ⇒ Raisons de l'utilisation de cette mesure subsidiaire
 - ⇒ Mesures proposées en vue de la réinsertion; utilisation du 20% de temps disponible
 - ⇒ Suivi pendant l'emploi temporaire: nombre de places proposées par l'OCE?
Résultat des évaluations intermédiaire et finale?
 - ⇒ Situation après la fin du contrat d'emploi temporaire: immédiatement après;
6 mois après.
4. Demandeurs d'emploi: réalisation d'une étude longitudinale retraçant les trajectoires individuelles. A cette fin, les données socio-démographiques seront nécessaires pour suivre une cohorte de demandeurs d'emploi qui se sont inscrits au chômage au cours de l'année 1997 et arriveront en fin de droit en 1999.
 - ⇒ LACI
 - ⇒ Mesures cantonales
 - ⇒ Reconduction des droits LACI