

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

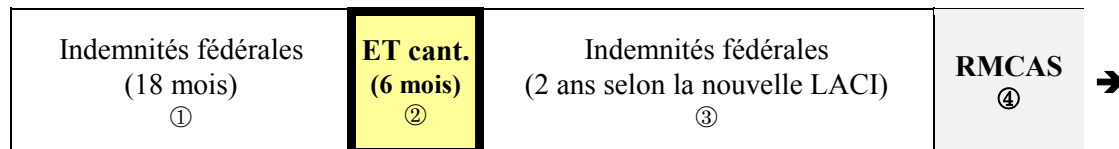
retour en emploi. De plus, des stages de réinsertion dans le secteur privé et public sont proposés aux jeunes de moins de 25 ans.

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.