

## Manifeste syndical pour une autre politique cantonale en matière de chômage

### Introduction : respecter la volonté populaire

Le 26 septembre dernier, **la population genevoise a suivi massivement les syndicats** en refusant la 4<sup>ème</sup> révision de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI). L'argument principal des syndicats selon lequel il fallait, particulièrement en temps de crise, renforcer la protection des chômeurs-euses et non pas démanteler leurs droits, avait ainsi trouvé une majorité populaire dans un canton particulièrement frappé par un chômage structurel de longue durée.

En effet, il apparaît clairement qu'à Genève chaque crise conjoncturelle se traduit par **l'augmentation d'un socle structurel de chômeurs et chômeuses de longue durée** auxquels le marché du travail local n'arrive plus à offrir un débouché durable, quand bien même le nombre d'emplois disponibles augmente. Aujourd'hui, sur environ 20'000 demandeurs-euses d'emploi, 5'000 restent sans emploi durant plus de 12 mois, et chaque mois 200 chômeurs-euses en moyenne arrivent en fin de droit. Genève est ainsi le canton avec le taux et la durée du chômage les plus élevés de Suisse.

Cette situation résulte d'un constat simple, corroboré par une étude mandatée par la CGAS à l'Université de Genève : « le développement économique et les besoins de la population active ne sont plus en adéquation depuis une vingtaine d'années ». Autrement dit, la politique économique dominante à Genève, qui vise surtout à attirer les sièges des multinationales et les sociétés de négoce en matières premières ainsi qu'à favoriser un secteur bancaire déjà hypertrophié, **manque cruellement de création diversifiée d'emplois accessibles à la main-d'œuvre locale**. De plus, une véritable politique industrielle, au-delà des intérêts spéculatifs pour les terrains industriels, fait défaut. La politique d'austérité des collectivités publiques a renforcé cette tendance, en sous-développant l'emploi public, notamment dans les domaines de la prise en charge des enfants ou des personnes âgées. En lieu et place, foisonnent des emplois précaires dans le secteur des services aux classes moyennes et aux riches (économie domestique, services aux personnes, etc.). Des centaines de salarié-e-s restent ainsi sur le carreau après chaque vague de restructurations, dont les années 2008 et 2009 ont été particulièrement lourdes.

La mobilisation des syndicats n'a toutefois pas suffi pour enterrer la révision de la LACI qui déploie ses effets depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011. La Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), qui en début 2010 avait réussi à obliger le Conseil d'Etat à prolonger la protection des chômeurs-euses de 120 jours, a fait appel aux autorités tant cantonales que fédérales pour prendre en compte la volonté populaire et la particularité du chômage cantonales en instaurant des **mesures d'accompagnement à la nouvelle LACI**. Ces appels n'ont pas été entendus, au contraire : le parlement genevois s'est précipité en février 2011 de supprimer une des dernières mesures cantonales qui permettaient de préserver les chômeurs en fin de droit de finir à l'assistance sociale, le Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale (RMCAS) - le même jour, il a refusé de soutenir l'initiative cantonale pour un salaire minimum.

Pour la CGAS, il est temps de changer radicalement de cap et de **développer une autre politique cantonale en matière de chômage et d'emploi**, basée sur la création d'emplois et une vraie protection sociale pour ceux et celles qui risquent d'être exclu-e-s durablement du marché du travail.

## **1. Une urgence : protéger les chômeurs et chômeuses en fin de droit frappés par l'entrée en vigueur de la nouvelle LACI**

Pour 10% des sans-emploi genevois, un certain nombre d'indemnités de chômage seront supprimées du jour au lendemain le 1<sup>er</sup> avril de cette année, ils arriveront ainsi prématurément en fin de droit durant les prochains mois, voire immédiatement pour certains. Selon le Seco, 1'300 chômeurs-euses actuellement indemnisé-e-s seront ainsi rayé-e-s des statistiques du chômage. Selon l'OCE, il pourrait s'agir de 2'000 chômeurs-euses genevois-es qui perdront leurs droits. Cela touchera particulièrement les jeunes de moins de 25 ans, qui verront le nombre maximum d'indemnités réduites de 400 à 200. Les jeunes qui sortent d'une formation pourraient **finir rapidement à l'assistance sociale** après seulement 90 jours de chômage. Par ailleurs, pour plus d'un tiers, il s'agira de personnes de plus de cinquante ans dont les chances de retrouver un emploi sont fortement réduites. Un sort peu enviable en particulier pour les salarié-e-s âgé-e-s, puisqu'ils devront d'abord mettre à contribution leur fortune, donc par exemple leur avoir en capital du 2<sup>ème</sup> pilier, avant de recevoir l'aide sociale... Tou-te-s devront solliciter d'abord l'aide de la famille (revenu du conjoint), liquider leurs éventuelles épargnes avant d'avoir droit à l'aide de la collectivité.

En effet, dès le 1<sup>er</sup> avril, la protection des chômeurs-euses sera dramatiquement réduite et le nombre des chômeurs-euses perdant la couverture de l'assurance chômage augmentera massivement. C'est pour éviter cela que la population genevoise a voté NON à la 4<sup>ème</sup> révision de la LACI, le 26 septembre dernier. Elle a donné un signal clair aux autorités politiques qu'elle ne souhaite pas, en pleine crise, affaiblir les droits des chômeurs-euses. A l'issue du vote, la CGAS et les unions syndicales des cantons romands ont donc demandé au Conseil fédéral de mettre en œuvre des mesures d'urgence pour les régions particulièrement touchées par le chômage, notamment de **repousser l'entrée en vigueur de la nouvelle LACI** dans les régions où le taux de chômage dépasse le 5% – sans succès.

**La CGAS demande au Conseil d'Etat de prendre des mesures d'urgence et de renforcer les droits des chômeurs et chômeuses de longue durée, notamment par l'introduction dans la LMC de 120 indemnités cantonales de chômage.**

## **2. Une nécessité : un dispositif spécifique pour les chômeurs et chômeuses de longue durée – NON à l'abolition du RMCAS !**

Personne ne peut vouloir détériorer les prestations pour les chômeurs-euses, au moment où elles sont le plus nécessaires. Et pourtant, c'est bien ce que M. François Longchamp, Conseiller d'Etat chargé du Département de la solidarité et de l'emploi (DES), prévoit avec la révision de la **Loi sur l'Assistance sociale individuelle (LASI)**. Après la réduction de la durée de couverture par l'assurance-chômage avec la suppression des emplois temporaires cantonaux en 2008, cette révision abroge le RMCAS, une mesure qui avait justement été mise en place en 1994 pour réserver un autre sort que l'aide sociale aux chômeurs-euses en fin de droit.

Certes, les partisans de la révision de la LASI critiquent le faible taux de réinsertion du RMCAS. Le reproche est partiellement fondé, mais n'est que le résultat du refus du Conseil d'Etat de donner au RMCAS les **moyens nécessaires pour réinsérer les chômeurs et les chômeuses en fin de droit**. Au contraire, les contreparties des bénéficiaires du RMCAS ont toujours été utilisées pour remplacer entièrement ou partiellement les postes qu'il ne cesse de supprimer depuis les années 1990 dans la fonction publique et le secteur subventionné principalement, mais dans certains services publics également. Alors que la nouvelle LACI raccourcit la couverture des chômeurs-euses, le Conseil d'Etat nie la réalité du chômage de longue durée en renvoyant ceux et celles arrivant en fin de droit à l'aide sociale.

Nombreux sont celles et ceux qui perdront toute aide publique, puisqu'il faut être plus pauvre pour toucher l'aide sociale que pour avoir droit au RMCAS. Le seuil d'accès pour une personne seule est ainsi de 400 francs plus bas pour la LASI que pour le RMCAS. Privés d'aide, non seulement, ils disparaîtront des statistiques du chômage et de l'aide sociale, mais ils se retrouveront à charge de leur famille, entraînant un appauvrissement de celle-ci. D'autres devront, comme l'exigent les directives d'aide sociale, dépenser leur « fortune » avant de bénéficier d'une aide. Bien que la LASI améliore très légèrement le revenu disponible des personnes à l'assistance, finalement, ceux qui auront accès à l'assistance sociale se retrouveront avec des **prestations de 35,7% plus basses en moyenne que le RMCAS**. Ainsi, ce ne sont pas moins de 8 millions d'économies annuelles qui sont attendues par la substitution du RMCAS par la LASI.

**La CGAS soutient le référendum contre l'abolition du RMCAS et demande de renforcer ce dispositif particulier pour les chômeurs et chômeuses en fin de droits, afin qu'il leur assure un autre horizon que l'aide sociale et leur garantisse tant un revenu permettant de couvrir leurs besoins sociaux que des outils de réinsertion adaptés à leur situation.**

### **3. Le vrai enjeu : une politique cantonale en matière de chômage qui soit autre chose que l'antichambre de la précarité**

Le Conseil d'Etat promet de remplacer le RMCAS par le renforcement des mesures de réinsertion, en ouvrant les mesures cantonales prévues par la **Loi en matière de chômage (LMC)** aux bénéficiaires de l'aide sociale. Cette loi est entrée en vigueur en 2008, malgré l'opposition des syndicats qui ont combattu, à l'époque, la suppression des emplois temporaires cantonaux (ETC) qui permettaient aux chômeurs-euses en fin de droit aux indemnités fédérales de les retrouver une seconde fois.

Bien plus qu'une simple loi cantonale d'application de la LACI, la LMC affiche l'intention de « favoriser le **placement rapide et durable des chômeurs et chômeuses** dans le marché du travail » et de « renforcer les compétences des chômeurs-euses par l'octroi de mesures d'emploi, de formation et de soutien à la réinsertion », et ce, principalement par trois mesures : les Programmes cantonaux d'emploi formation (PCEF) qui peuvent prolonger pendant 6 mois les mesures fédérales prévues par la LACI, les Allocations de retour à l'emploi (ARE) qui sont versées aux entreprises qui engagent des chômeurs-euses parvenu-e-s au terme de leurs indemnités fédérales et, surtout, les Emplois de Solidarité (EdS), présentés comme un programme de réinsertion des chômeurs-euses dans le marché secondaire du travail (économie sociale et solidaire).

Quel bilan peut-on tirer aujourd'hui de cette loi ? **D'un point de vue quantitatif, le bilan est loin d'être brillant.** Sur les quelques 5'000 chômeurs-euses arrivé-e-s en fin de droit en 2009, quelques 500 places de PCEF de 6 mois ont été fournies par le canton, chacun offrant donc en moyenne une place pour deux personnes par année. Environ un millier de chômeurs-euses en ont donc bénéficié, tandis que les anciens ETC dépassaient les 2'000 unités d'une durée d'un an. Il en résulte une perte sèche de couverture pour un millier de personnes et, pour les autres mille, une réduction de durée de l'aide, alors que le chômage a augmenté durant ce même laps de temps.

Ce constat se traduit par les chiffres que l'on trouve dans les comptes de l'Etat. En 2007, le coût des mesures cantonales s'élevait à presque 90 millions de francs. Avec la nouvelle loi, les coûts s'élèvent à 48 millions pour 2009 (67 millions durant l'année de transition en 2008). **L'effort cantonal a donc diminué considérablement** en deux ans (moins 46% !), baisse qui n'est pas comblée par le recours aux deux autres mesures cantonales : 250 chômeurs-euses ont bénéficié d'une ARE, et, alors que 1'000 places d'EDS étaient promises, seules 450 personnes ont bénéficié d'un EDS, ces derniers ayant débouché sur 24 engagements fixes sur le premier marché du travail, soit une performance inférieure à 5%.

Si l'accès à ces mesures semble fortement restreint, c'est que la nouvelle loi n'oblige plus l'Etat à fournir ces prestations aux chômeurs-euses, contrairement à l'ancienne loi. Par ailleurs, leur attribution suit désormais une nouvelle **logique de sélection et de segmentation**. Ainsi, parmi les chômeurs-euses en fin de droit, 75%, selon des estimations, s'inscrivent pour pouvoir bénéficier d'une mesure cantonale, le quart restant se retirant du marché du travail, notamment des femmes. Pour les autres, se met en place une procédure de sélection pour mesurer leur « distance à l'emploi » et déterminer leur « employabilité », de plus en plus souvent confiée à des privés. A ce jour, quelque 500 dossiers de chômeurs-euses en cours d'indemnisation et 150 dossiers de chômeurs-euses en fin de droit sont confiés pour placement à des entreprises privées pour un coût de 5 millions de francs, bien que leurs prestations soient 50% plus onéreuses que le placement public. En même temps, le nombre de chômeurs-euses autorisé par l'OCE à effectuer un bilan de compétence approfondi au CEBIG a vertigineusement diminué (394 bilans de compétence en 2004 et seulement 200 en 2008). En 2008, seulement 19 demandeurs d'emplois ont effectué une Validation d'acquis au CEBIG, soit une personne au chômage sur 1'000 !

Il apparaît ainsi que la politique cantonale ne vise pas en premier lieu un placement « durable », mais surtout « rapide » des personnes dites « proches de l'emploi ». Ainsi, les « stages » rémunérés au prix des indemnités de chômage semblent être devenus le **passage obligatoire par la précarité** pour des jeunes chômeurs-euses avant d'entrer dans le marché du travail régulier. La précarité s'installe aussi au cœur de la « mesure phare » de la LMC, les EDS par le biais desquels l'on vise à créer des « vrais » emplois à basse qualification et bas salaire, là où l'administration publique se retire de plus en plus (petite enfance, assistance à la vie scolaire ou aux personnes âgées, etc.). A l'origine, ladite économie sociale et solidaire devait constituer une « autre » façon de travailler, de manière non marchande, sous forme associative ou coopérative. En la transformant en un « auxiliaire utilitaire » de l'économie de marché, les autorités cherchent à « inclure les exclus » à grand renfort de subventions (les EDS sont payés à 80% par l'Etat) ou, à tout le moins, de les sortir des statistiques du chômage, sans les faire entrer sur le marché du travail par la grande porte. Deux tiers des bénéficiaires des EDS touchent pour un emploi à plein temps 2'900 francs nets par mois et doivent donc s'installer durablement dans la pauvreté, et ce, même dans des secteurs, comme les EMS, où ils entrent en concurrence avec des emplois soumis à des CCT !

50 % des nouveaux-nouvelles inscrits-es au chômage à Genève sont en réalité des réinscriptions de personnes ayant quitté le chômage au cours des 12 mois précédents. Même s'il est statistiquement difficile de séparer les nouvelles inscriptions au chômage et les réinscriptions, celles-ci constituent un symptôme d'échec du placement durable. L'instauration, par la LMC, d'une phase transitoire (ou durable s'il s'agit des EDS) de réinsertion vers l'emploi, avec des conditions de travail au rabais, s'explique parce qu'elle s'opère **sans contrepartie en matière de formation qualifiante** débouchant sur un nouveau diplôme de valeur. En effet, les emplois-formation n'ont de formateur que le nom. En six mois, seule une initiation au métier et aux méthodes de l'institution accueillante peut être distillée et non pas une formation réellement qualifiante permettant ensuite à la personne d'assumer de nouvelles responsabilités professionnelles. Par ailleurs, ces mesures s'ouvrent actuellement aux secteurs les plus déqualifiés de l'économie privée. Des grandes chaînes du commerce alimentaire, les cafés ou le nettoyage pourront donc tester les chômeurs-euses aux frais de la collectivité et engager ensuite les meilleurs-es seulement de manière fixe ou les utiliser pour remplacer temporairement des places vacantes.

En résumé, la politique cantonale en matière de chômage crée une contradiction fondamentale sur le marché du travail en voulant réinsérer à tout prix les chômeurs-euses tandis que le socle incompressible du chômage structurel s'accroît continuellement. C'est la **vitesse grandissante du tournus au chômage** qui permet aux autorités de tirer un bilan positif du placement, d'où la mise en avant, quasi obsessionnelle, de la réduction du séjour moyen au chômage. En vérité, la logique de la LMC n'est pas de trouver des places de travail, mais vise plutôt à sortir rapidement les chômeurs-euses de l'assurance-chômage, dans le meilleur des cas vers l'emploi normal, mais bien souvent seulement vers des emplois déqualifiés de seconde zone ou vers l'assistance. Il s'agit d'instaurer la réinsertion temporaire comme statut permanent par l'organisation de la rotation des chômeurs-euses sur des postes de travail durables car nécessaires mais rendus indéfiniment vacants.

La politique cantonale en matière de chômage a donc besoin de changer radicalement de cap et d'intégrer sa fonction première de protection des personnes qui sont temporairement sans emploi et de leur offrir des formations complètes qualifiantes. Fort de ce constat, le Parti socialiste genevois a déposé en juin 2010 un **projet de loi visant à modifier la LMC**. Ce projet de loi prévoit de rendre obligatoire pour les entreprises la formation dans les PCEF, l'instauration de mesures incitatives de formation dans les EDS, l'extension des ARE à des catégories jusque-là exclues, l'obligation pour les mesures cantonales de respecter les salaires conventionnels en vigueur ou, à défaut, un salaire minimum à hauteur de 3'800 francs, et la transformation de l'accès aux EDS en droit exigible dans le cadre d'un programme cantonal limité aux organismes sans but lucratif.

**La CGAS soutient le projet de loi du Parti socialiste comme premier pas allant dans la bonne direction. Toutefois, en raison de l'entrée en vigueur de la LACI péjorée dès le 1<sup>er</sup> avril, la CGAS propose d'améliorer davantage le dispositif cantonal, en premier lieu par l'introduction d'un droit à 120 indemnités cantonales de chômage pour les fins de droit LACI. Mais elle préconise aussi le renforcement de toute mesure débouchant sur des vraies formations qualifiantes complètes et officiellement reconnues, en coopération avec le Département de l'instruction publique, y compris par l'instauration d'une Allocation cantonale de formation (ACF) sur le modèle des AFO fédérales. De surcroît, la CGAS propose de promouvoir les ARE comme forme acceptable d'emploi subventionné lié à des contreprestations et à un contrôle des entreprises qui en bénéficient dans le cadre d'une planification cantonale. Finalement, les EDS et les PCEF doivent rouvrir le droit à des indemnités fédérales.**

#### 4. Le projet : une politique volontariste de création d'emplois

La CGAS est de l'avis que la lutte contre le chômage doit passer par une **véritable offensive de diversification des débouchés professionnels. Il faut créer des emplois** qui correspondent aux profils des chômeurs-euses de longue durée, notamment dans les services publics de proximité (garde d'enfants et de personnes âgées), mais aussi dans le cadre d'une politique industrielle qui rompt avec la prédominance d'un secteur financier local hypertrophié.

Lutter contre le chômage, c'est ainsi exiger que l'Etat cesse la politique d'austérité et de blocage des engagements dans le **secteur public et parapublic** pour répondre aux nouveaux besoins sociaux, notamment dans le domaine de l'accompagnement et soins aux personnes âgées, accompagnement de l'enfance avant et durant la scolarité, crèches, parascolaire, éducation, culture, santé, social, mais aussi dans le domaine de la protection de l'environnement, des transports, du recyclage, de l'agriculture de proximité, etc. La CGAS demande à l'Etat de jouer son rôle anti-cyclique non seulement par l'investissement dans les grands travaux, mais de participer à la diminution du chômage par l'ouverture de nouveaux emplois dans les domaines précités pour répondre aux besoins d'une population en constante augmentation : 45'000 habitants de plus, soit 10% entre 2000 et 2010.

Lutter contre le chômage, c'est ensuite développer une politique de **réindustrialisation durable**, de soutien aux industries locales socialement utiles, notamment à travers la création d'un fonds pour l'emploi, donc d'une politique d'attribution de crédits ou de subventions liés à des critères éco-sociaux (conditions de travail, formation, engagement de chômeurs-euses, égalité hommes/femmes, etc.). Ce fonds pourrait être financé soit par une taxe sur les entreprises, soit par des investissements des caisses de pension. Une politique de réindustrialisation durable passe aussi par le maintien d'activités dans les quartiers d'habitation et par la création de nouvelles zones industrielles et artisanales. En effet, les zones existantes actuelles ne suffisent plus pour répondre à la création d'activités dans ce secteur et donc d'emplois. Toutefois, la création de nouvelles zones industrielles et artisanales doit se réaliser dans un développement territorial équilibré et des propositions de déclassement doivent également apparaître sur la rive gauche du canton, ce qui permettrait de limiter les déplacements. Il n'est en effet pas tolérable de concentrer les activités industrielles et artisanales dans les seules communes de la rive droite.

Finalement, toute réflexion sur la création d'emplois ne peut faire l'impasse sur l'important déséquilibre qui existe actuellement à Genève entre emplois, logements et moyens de transport. L'effort doit être porté sur la construction massive de logements et le principe « 1 nouvel emploi – 1 nouveau logement » doit être appliqué à une échelle du territoire pertinente. Dans le domaine du **bâtiment**, il convient également de développer la remise en état thermique et hydrique du cadre bâti existant (« bonus étatiques » qui ne doivent pas être reportés sur le prix des loyers), tout en s'appuyant sur la construction de logements, d'équipements publics et d'infrastructures.

<b>Sur la base de ces réflexions, la CGAS évalue l'opportunité de lancer une initiative pour la création d'emplois à Genève.</b>
--

*Adopté à l'unanimité par le Comité de la CGAS du 24 mars 2011.*