

Commission de l'économie du Grand
Conseil genevois

Remis en main propre lors de l'audition
du 28 septembre 2015

Audition portant sur le PL emploi chômage 11501

Politique de l'emploi et lutte contre le chômage: changer radicalement de cap !

La CGAS a collaboré à l'élaboration du PL 11501 et le soutient. Il concrétise la volonté de passer de la critique de l'existant à des propositions concrètes et réalisables. La nécessité de changer de cap est motivée par l'inefficacité de la politique actuelle : ni la loi fédérale sur le chômage, ni la loi cantonale sur le chômage et son dispositif d'emplois dits de solidarités ne répondent au défi de réduire le chômage structurel, dont l'augmentation est source de danger pour la cohésion sociale. Pour la CGAS, la lutte contre le chômage passe par une véritable offensive de diversification de l'emploi et des débouchés professionnels, par la fin des politiques d'austérité publique qui ont sous-développé l'emploi public, par de nouvelles responsabilités pour l'Etat.

Une croissance sans partage des richesses

Genève continue de connaître une progression de l'emploi. Selon les résultats de la nouvelle statistique structurelle des entreprises (STATENT) de l'Office fédéral de la statistique (OFS)¹, le canton de Genève compte 346 552 emplois à fin décembre 2011. La CGAS relève d'une part qu'une partie des postes créés sont voués au commerce de matières premières et aux activités financières qui importent souvent le personnel nécessaire, et que d'autre part la progression de l'emploi constatée ces dernières années est en bonne partie due à

¹ La STATENT (statistique structurelle des entreprises) est une statistique exhaustive annuelle basée sur les données de registres (principalement les registres des assurances sociales AVS et le Registre des entreprises et des établissements de l'OFS) ainsi que sur des données récoltées par les enquêtes auprès des entreprises. Elle fournit des informations centrales sur la structure de l'économie suisse (par exemple : nombre d'entreprises, nombre d'établissements, nombre d'emplois, nombre d'emplois en équivalent plein temps, emplois hommes-femmes, etc.). Elle compte également les petits jobs, les emplois atypiques, etc, ce que ne décomptent pas d'autres statistiques de l'OCSTAT.

l'augmentation de l'emploi précaire, les petits jobs, l'emploi à temps partiel et atypique, les contrats à durée déterminée ².

La CGAS constate que la croissance se fait sans partage des richesses ni au sein des entreprises à travers les augmentations salariales et la distribution des salaires, ni sur le plan social à travers l'impôt. Il en résulte un accroissement des inégalités, source de danger pour la cohésion sociale et la démocratie. Les statistiques ont toujours du retard par rapport à la réalité. Les dernières disponibles concernant les salaires à Genève sont celles réalisées à partir de l'Enquête suisse sur les salaires de 2012.

La part de bas salaires, c'est-à-dire inférieurs au seuil des 2/3 du salaire médian, soit inférieurs à 5007 francs ³ s'accroît à Genève et 17,9% des salarié-e-s ont un bas salaire. Les disparités salariales entre haut et bas salaires s'accroissent également dans le secteur privé : le 10% de salarié-e-s les mieux rémunérés gagnent plus de 15.215 francs mensuels et leur rémunération a augmenté de 5,5% entre 2010 et 2012. Les 10% les moins bien rémunérés gagnent moins de 4.153 francs mensuels et leur rémunération n'a pas crû entre 2010 et 2012.

Fait nouveau et très alarmant pour la CGAS, bien que le salaire médian ait augmenté sensiblement à Genève entre 2010 et 2012 (de 6.775 à 7.042 francs pour le secteur privé, soit une hausse de 3,7%), pour la première fois de l'histoire de la statistique moderne suisse, un recul du salaire médian est constaté dans diverses branches tant de l'industrie que des services : industrie pharmaceutique, horlogerie, fabrication de machines et équipement numérique, commerce de détail transports et entreposage, hôtellerie restauration, santé privée. L'écart salarial entre homme et femmes a recommencé à se creuser, ainsi que l'écart entre suisses et frontaliers, suisses et permis C et B. Genève, une des villes les plus riches et les plus chères du monde, du fait du refus d'inscrire dans la loi un salaire minimum légal, compte toujours plus de 33.000 salarié-e-s qui gagnent moins de 4.000 francs par mois pour un travail à plein temps.

L'effet du franc fort et des politiques patronales reportant sa cherté sur les salarié-e-s (tentatives de rémunérations en Euro, augmentation du temps de travail sans augmentation du salaire, baisse des salaires à l'embauche) n'est pas encore répertorié par les statistiques. Il est à craindre une ultérieure dégradation de la situation générale des salarié-e-s et des sans-emploi.

Les inégalités et la précarité du marché du travail devraient trouver une correction dans la fiscalité et les politiques publiques mises en œuvre par l'Etat. Or, la politique économique actuelle qui consiste à attirer des entreprises par des allègements fiscaux, combinée à diverses réformes fiscales au bénéfice des entreprises et des hauts revenus, ont provoqué une dégradation de l'impôt. Les moyens étatiques de corrections des inégalités viennent à manquer. La RIE III,

² Entre 2010 et 2014, l'emploi à plein temps a progressé de 5,4% tandis que l'emploi à temps partiel, les petits jobs, les contrats à durée déterminée, souvent synonymes d'instabilité, de bas salaires et de précarité, ont progressé de 8,4%.

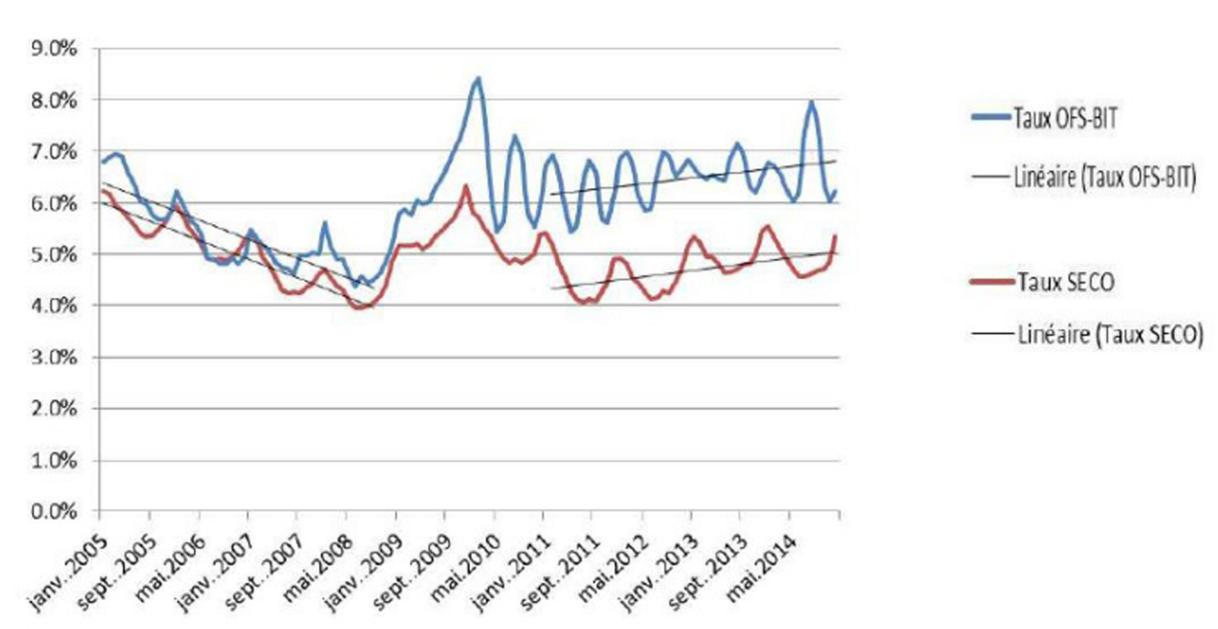
³ Selon l'OCSTAT un emploi est considéré à bas salaire lorsque le salaire mensuel brut standardisé correspondant est égal ou inférieur au seuil relatif de deux tiers du salaire médian, seuil relatif le plus utilisé aux niveaux suisse et international.

qui fixe un taux d'imposition des entreprises fortement à la baisse, risque de se révéler socialement insoutenable et de dégrader ultérieurement les conditions de vie et d'accentuer les inégalités sociales.

Un chômage sous-estimé et en partie exporté

L'exposé des motifs du PL 11501 vous a déjà familiarisé sur les méthodes de calcul du taux de chômage, d'attirer votre attention sur le fait que le taux officiel établi par le Séco sur la base des données genevoises n'est que la pointe de l'iceberg, comparé au taux calculé selon la méthode OFS-BIT pour les comparaisons internationales.

Pour la CGAS il s'agit d'actualiser les données depuis la rédaction du PL. Le taux de chômage Séco pour 2014 pour la Suisse s'élevait à 3,2% tandis que le taux OFS-BIT s'élevait à 4,8%. Le taux de chômage Séco à Genève pour 2014 se confirme pour août 2015 et s'élève à 5,5%. Nous estimons que le taux OFS-BIT pour Genève, qui était entre 7 et 8% en 2014, derniers chiffres disponibles, donnerait un taux de chômage de 8%, soit autant élevé que le taux des pays de l'UE qui nous entourent. Car au nombre de demandeurs-euses d'emplois répertoriés par les statistiques Séco en août 2015 : 17.094 personnes -il convient d'ajouter le nombre de personnes en EdS (687, alors qu'ils étaient encore 703 en 2014) ainsi que les personnes bénéficiant des mesures cantonales (518), les personnes à l'aide sociale ou sans emploi non répertoriés ou en sous-emploi disponibles pour un emploi ou pour un taux d'activité plus élevé rapidement.

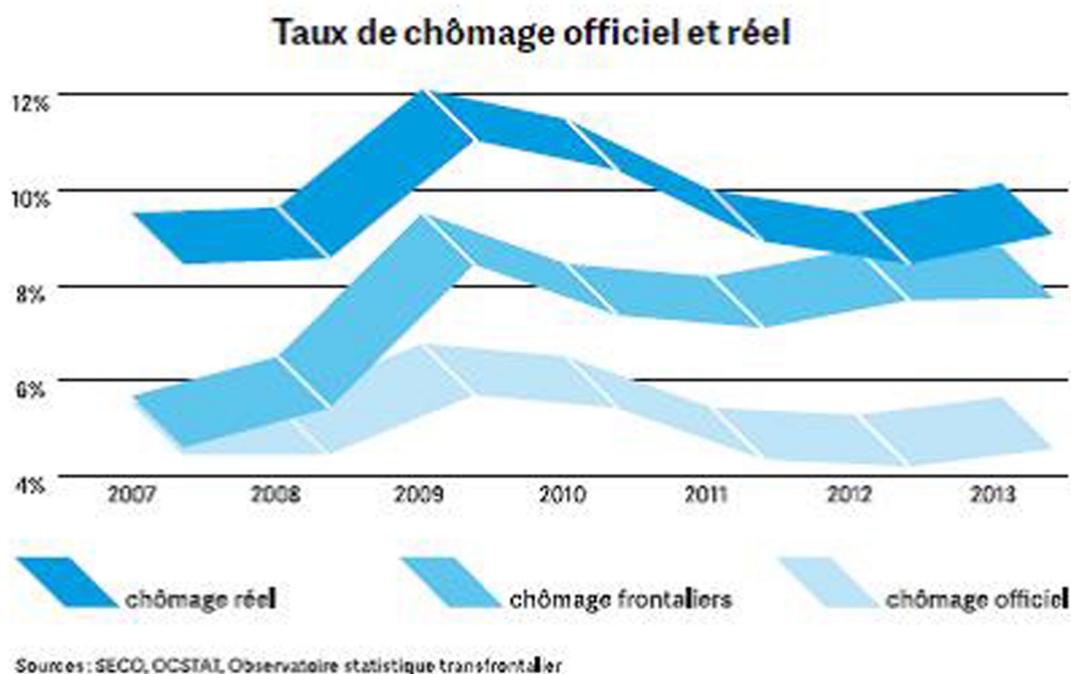


Genève, qui est la métropole de la région franco-valdo genevoise et son principal bassin d'emploi, dont la croissance ne pourrait se faire sans l'apport des migrants et salarié-e-s non résident-e-s, doit prendre conscience que si elle exporte sa

crise du logement en France voisine avec 50'000 genevoise-s qui y habitent, exporte également une part croissante de son chômage.

Pour actualiser les données fournies dans l'exposé des motifs, signalons qu'à fin mars 2014 (dernières données trimestrielles disponibles par Pôle emploi), les nombres de chômeurs-euses de l'Ain et de la Haute Savoie inscrits à Pôle emploi après avoir perdu leur emploi en Suisse, dont l'écrasante majorité à Genève, s'élevait à 8.055 personnes, soit une augmentation de 7,5% par rapport à 2013.

Le taux de chômage réel de Genève OFS-BIT plus les chômeurs-euses transfrontaliers est ainsi évalué par la CGAS à 10% voir plus. Genève exporte actuellement plus du tiers de son chômage en France voisine, alors qu'en 2010 ce taux était à un quart. Les données actuelles des licenciements collectifs sont un autre indicateur de cette tendance à la hausse de l'exportation du chômage.



Les frontalier-ère-s cotisent à l'assurance-chômage à Genève à hauteur de 57 millions de francs par an. Selon des estimations, ils-elles payent des impôts à Genève à hauteur de 467 millions de francs annuels.

Le nombre de chômeur-euse-s transfrontalier-ère-s de l'Ain et de la Haute-Savoie ayant perdu leur emploi en Suisse, et très majoritairement à Genève, ne cesse de croître: il s'élève à 7697 au quatrième trimestre 2013, selon les derniers chiffres publiés par l'Observatoire statistique transfrontalier.

La préférence cantonale et nationale ne résout ni les problèmes de dumping salarial, ni ceux de l'emploi, et se focalise sur des boucs émissaires faciles. En toute logique syndicale, lorsque l'on parle de chômage et de droits des chômeur-euse-s à Genève, il faut inclure les frontalier-ère-s qui y ont perdu leur emploi.

Corriger les inégalités, établir des droits égaux, retrouver la cohésion sociale: un enjeu de la démocratie

Selon des recommandations de l'OCDE validées en mai 2014 ⁴ et partiellement reprises dans le rapport Stratégie économique 2030 du Canton, mais sans en tirer les conséquences, des inégalités très creusées comme c'est le cas à Genève, peuvent « *compromettre la croissance et nuire à la démocratie des sociétés en ce qu'elles peuvent porter atteinte au tissu social risquant d'entraîner une perte de confiance dans autrui et dans les institutions publiques* ».

Face à un chômage bien plus élevé que ce que laissent croire les statistiques officielles, proposer une alternative à l'inefficacité des politiques actuelles en matière d'emploi et chômage, redonner de la dignité aux chômeur-euse-s, aux sans emploi et aux Emplois dits de solidarité tel que le propose le PL 11501 est une contribution essentielle à la correction des inégalités et au climat général de désespérance sociale. Prendre la mesure de la réelle ampleur du chômage à Genève et proposer une alternative aux politiques qui ont fait naufrage est encore plus nécessaire depuis la publication du Rapport de la Cour des comptes du 28 avril 2015 ⁵.

Le rapport de la Cour des comptes corrobore les critiques de la CGAS

Cette importante étude corrobore largement les critiques de la CGAS à la politique cantonale. L'étude met en évidence que la réforme de 2007 plutôt que d'augmenter l'aide aux chômeurs-euses en fin de droit, visait sa réduction drastique : si en 2007, avec les emplois temporaires cantonaux, 1 chômeur-euse sur 2 prenait part à des mesures accessibles à tous sans condition de revenu, dès 2011 seul le 15%, soit moins d'un-e chômeur-euse sur 7 y a accès. La loi actuelle était censée aider plus et mieux les chômeurs-euses en fin de droit. Dans la réalité c'est le contraire qui s'est passé et le financement public a été réduit de moitié de 100 à 49 million par an.

La CGAS l'avait prédit, la Cour des comptes l'a prouvé. La suppression des ETC en 2007 a entraîné un accroissement de l'inscription à l'aide sociale pour les chômeurs-euses suffisamment pauvres pour y avoir droit. Une année après la fin de droit, le taux de chômeurs en fin de droit à dépendre de l'aide sociale explose : 10% à fin 2008, 20%, soit 800 personnes, à fin 2012. Le rapport de la Cour des comptes met également en évidence qu'une partie des sans emplois disparaissent des radars et ne grèvent pas les statistiques. La part de ceux qui restent sans emploi mais qui n'ont pas droit à l'aide sociale ni à aucune autre assurance (AI, AVS) s'accroît mais n'est pas répertoriée et donc n'inquiète pas les politiques. Or c'est un mauvais calcul, car privé-e-s de tout soutien, une partie risque de se retrouver dans une spirale de dégradation et d'émarger à l'aide sociale plus tard. L'étude fournit également quelques indications sur la

⁴ OCDE / OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N 163.

⁵ Cour des comptes Genève, Rapport d'évaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit, rapport N. 87, avril 2015.

précarisation de l'emploi. Elle pose le constat d'une proportion importante d'emplois de courte ou très courte durée accompagnés de faibles ou très faibles revenus mensuels pour les chômeurs-euses en fin de droit, ce qui n'est pas de nature à inverser la spirale de la désinsertion sociale.

Le rapport de la Cour des comptes permet également de mesurer que le dispositif s'est éloigné des critères d'éligibilité fixés par la loi. Afin de réduire l'engagement de l'Etat, un salaire proche de l'aide sociale a été fixé et le dispositif conçu pour les 55 ans et plus en attente de la retraite, sans formation professionnelle reconnue en Suisse, au parcours professionnel fractionné, en situation familiale fragile. Or, les Gardes d'enfant de Mary Poppins, les assistantes à l'intégration scolaire, les livreurs de Caddy service, les Steward urbains, les ouvriers de voirie, les magasiniers, les secrétaires de nombreuses associations, les aides-bibliothécaires ne rentrent visiblement pas dans le cadre voulu par la loi. Seuls 17% des EdS ont plus de 55 ans, un tiers est dans la tranche d'âge de 24-39 ans, un autre tiers entre 40 et 49 ans. Au moins 20% des postes EdS demandent des capacités physiques dont le public cible des plus de 55 ans peu qualifié dispose moins souvent. Les EdS sont en majorité de nationalité suisse. Quant aux deux autres critères d'éligibilité, soit le manque de formation et la situation familiale fragile, le rapport de la Cour des comptes relève que le Service des Eds, censé piloter le dispositif conformément aux critères d'attributions de la loi, ne récolte ni les informations sur la formation ni celles sur la situation familiale. Or, le taux de CFC et de formation est plus élevé que ce que l'on peut penser. Il n'est pas rare de trouver des informaticiens, des comptables, des chefs de projet et de récolte de fonds, des secrétaires, des universitaires polyglottes, qui occupent des fonctions indispensables à la prestation d'utilité publique délivrée et au fonctionnement de l'association.

C'est à la lumière de cette analyse de la politique actuelle que la CGAS demande aux député-e-s de la commission d'avoir un esprit d'ouverture, de qualifier le réalisé d'inefficace et de se pencher sur les principales propositions du PL.

1. Créer de vrais emplois par un programme cantonal d'emplois publics, le PCCE

La CGAS ne souhaite pas la fin des EdS mais leur retour à des emplois normaux, avec un salaire et un statut normal. Les critiques de la CGAS aux EdS sont assez connues par la Commission pour ne pas à avoir à les reprendre dans ce document. Les analyses de la Cour des comptes démontrent que le dispositif est parti en « roue libre » par rapport aux intentions et qu'il est temps de changer de cap et de corriger ce qui doit l'être. Toutes les activités déployées par les EdS ont une utilité sociale et publique. Le Programme cantonal de création d'emploi proposé au Chapitre I du PL vise la création de 1000 emplois par an sur 4 ans. Il s'agit d'emplois d'utilité publique répondant aux besoins de la population. Ils peuvent se déployer dans des associations à but non lucratif mais aussi dans les collectivités publiques (Canton, communes). Il peut s'agir de prise en charge de l'enfance, des aînés, d'éducation, de mise en conformité énergétique des bâtiments, de transports, de culture, etc pour autant qu'ils soient d'utilité sociale et publique et qu'ils soient prioritairement octroyés aux demandeurs d'emploi

(chômeurs-euses, fins de droits, personnes à l'assistance, personnes sans emploi, domicilié-e-s à Genève au moment de l'ouverture du droit, si au bénéfice d'un permis B, C ou F ayant résidé à Genève pendant 2 ans au moins durant les 3 années précédant l'ouverture du droit). Autre condition à remplir celle d'être au bénéfice de la deuxième mesure prévue par le PL, le Programme cantonal d'insertion professionnelle (PCIP). Le pilotage du programme est du ressort de l'Etat. L'utilité sociale du poste créé est évaluée après 4 ans, si elle est positive le poste est reconduit dans la subvention ou le budget ordinaire. Il s'agit d'emplois à durée indéterminée et soumis aux cotisations sociales. S'agissant d'emplois des collectivités publiques ou d'associations subventionnés, la rémunération prévue est celle en vigueur dans l'entité. Elle doit être conforme aux CCT, au CTT, à défaut aux usages, ce qui ne pose pas de problèmes particuliers s'agissant de collectivités publiques ou d'associations signataires de CCT. Pour éviter les dérives du sous-emploi apparenté à l'aide sociale et la spirale de paupérisation, le PL prévoit que les salaires doivent au minimum atteindre le seuil des 2/3 du salaire médian du Canton. Pour 2015, selon les données OCSTAT basées sur l'ESS de 2012, ce seuil est à 5.007 francs dans l'ensemble des emplois de l'économie genevoise, et à 4.695 francs dans le secteur privé. Le programme prévoit une première étape de reconnaissance de l'utilité publique et sociale des postes EdS actuels qui seraient ainsi transformés en vrais emplois, et le personnel qui les occupe véritablement et durablement réinséré.

Concernant le nombre d'emplois à créer et leur financement, le PL préconise d'y allouer au moins 100 millions de francs lorsque le nombre de demandeurs d'emploi est supérieur à 10% de la population active genevoise et que le montant, il peut être réduit en proportion.

2. Lutter contre la précarité, établir des droits égaux entre tous-tes les salarié-e-s qui font la richesse de Genève

Pour la CGAS, la préférence cantonale et nationale ne résout ni les problèmes de dumping salarial qui résultent des abus patronaux, du contrôle insuffisant des entreprises, des sanctions peu dissuasives. Elle n'apporte pas non plus de solution aux problèmes de l'emploi qui résultent du chômage structurel, de l'absence de protection légale contre le licenciement, des politiques patronales de précarisation de l'emploi. Elle est tout autant inefficace face à la grande tertiarisation de l'économie genevoise et aux conséquences des politiques d'austérité. En revanche, elle fomente un climat de division des salariés-es, focalise l'attention sur des boucs émissaires et occulte la recherche de vraies solutions, telles celles préconisées par le projet de loi.

Les salarié-e-s non résident-e-s, qu'il s'agisse de suisses établi-e-s en France voisine ou de détenteurs-euses de permis G ou établis dans d'autres cantons, contribuent à la création de la richesse de Genève autant que les salariés résidents suisses, immigrés ou sans papiers, et tous-tes cotisent à l'assurance chômage suisse. À la différence des pendulaires du canton de Vaud, les frontaliers contribuent également à l'impôt. Il est estimé que leur part, déduction faite des impôts rétrocédés, avoisine les 500 millions annuels. Et leur contribution à l'assurance chômage est estimée à plus de 60 millions annuels, ce alors qu'ils ne perçoivent aucune prestation et que tout contact avec l'OCE leur

est interdit. La CGAS défend l'égalité de droits entre tous et toutes y compris pour l'assurance chômage, et dans le cadre de la construction de la région préconise le principe du lieu de travail et non du lieu de résidence. Compte tenu de la complexité d'interlocuteurs pour faire avancer cette revendication, le PL se borne à son art 11 à mandater le Conseil d'Etat pour entreprendre les démarches envers la Confédération et envers l'Etat français

La perte d'un emploi signifie trop souvent, pour les salariés-es à bas salaire, l'antichambre de la pauvreté, dès lors que les indemnités chômage sont servies à hauteur de 80 ou 70% de l'ancien bas salaire. La CGAS a voulu que le PL prenne en compte la dimension de lutte pour un revenu décent et contre la pauvreté, par l'institution d'une compensation financière pour les inscrits-es au Programme d'insertion professionnelle du chapitre II. La participation à ce programme n'est pas obligatoire mais demande un fort investissement. Elle est assortie, pour les bas revenus, qu'ils émargent à la LACI, à l'aide sociale ou qu'il-elle soit sans revenu, du droit à une compensation financière qui améliore le revenu du-de la demandeur-euse d'emploi pour le situer, dans le cadre du PCIP, à 80% des 2/3 du salaire médian genevois, ce qui équivaut à 4.006 francs si rapporté au médian cantonal, et à 3.796 francs si rapporté au médian du secteur privé. Cette compensation n'est pas assimilée à un salaire et ne donne pas lieu aux prélèvements usuels.

3. Soutien personnalisé dans la recherche d'emploi, Droit à la formation qualifiante et certifiante et conditions de formation dans de bonnes conditions

La CGAS est d'avis que le soutien actuel aux chômeurs-euses de la part de l'OCE est largement insuffisant et les personnes définies comme plus éloignées du marché du travail en font les frais. Le PL institue un programme cantonal d'insertion professionnelle, de suite PCIP au Chapitre 2. Il s'agit de mesures personnalisées de soutien, en fonction du profil et des besoins du-de la demandeur-euses d'emploi. Le contenu du PCIP est élaboré d'entente entre le-la conseille-ère en emploi et le-la demandeur-euse d'emploi, les mesures peuvent être additionnées en fonction des besoins, il fait l'objet d'une convention qui peut être revue, qui donne la priorité à la formation, est réévalué au bout de 6 mois.

Les mesures sont dispensées et organisées à l'interne de l'OCE et non déléguées à des entreprises privées, l'OCE se voit doté des moyens en personnel nécessaire pour dispenser le soutien personnalisé. Ces mesures sont les suivantes : Formation qualifiante et certifiante (une VAE, un CFC, etc.) ; les autres mesures de formation (des cours qui permettent ensuite de raccrocher une formation qualifiante) ; des Stages de qualification d'une durée maximale de 2 ans déjà prévus par la LACI, des Mesures de soutien à l'insertion professionnelle (coaching, mentorat, accompagnement par un praticien-formateur, etc). Lors de ces mesures, un temps de 20% est libéré pour se consacrer à la recherche d'emploi.

Le PL innove en matière de formation car il institue le droit à la formation qualifiante ou certifiante pour les demandeurs-euses d'emploi. Le champ de la formation est notablement élargi par rapport aux limitations actuelles de la LACI qui dissuadent d'entreprendre une véritable reconversion. Il encourage de

manière prioritaire cette mesure, car c'est une de celles qui est susceptible de réduire les chances de se retrouver de nouveau au chômage. Le PL demande à l'OFPC et aux milieux professionnels d'élargir le nombre de professions dont le CFC peut être acquis par les VAE (validations des acquis de l'expérience). L'expérience de terrain apprend que pour les adultes, les conditions de rémunération durant la formation sont essentielles voire déterminantes. Les conditions de revenu lors d'un apprentissage à plein temps dual (entreprise et école), sont ainsi revues à la hausse par le PL, de manière à permettre à des jeunes ou des adultes de l'effectuer dans de conditions de revenu correctes. Le PL fixe ainsi le salaire de l'adulte-apprenti au niveau du salaire prévu par la branche. Le différentiel entre le salaire d'apprenti et le salaire de l'apprenti-adulte demandeur d'emploi est égal au salaire de la branche et est versé par l'Etat, sous forme d'allocation de formation. Sont concernés par cette mesure les plus de 30 ans mais aussi les jeunes de moins de 30 ans pouvant faire état de deux ans d'expérience professionnelle.

4. Autres mesures du PL

Financement : l'enveloppe pour la création d'emploi, les frais des mesures de soutien du PCIP, la création de postes supplémentaires de personnel à l'OCE, l'allocation de formation, la compensation financière sont à la charge du budget de l'Etat (art 22). Mais le PL, si le budget de l'Etat ne devait pas suffire, institue un autre mode de financement : une taxe sur le bénéfice des entreprises (nombre d'employés/chiffre d'affaire).

ARE : le PL préconise des modifications pour améliorer celle qui parmi les mesures actuelles donne d'assez bon résultats en termes de réinsertion, mais est insuffisamment utilisée et insuffisamment cadrée et contrôlée. Outre le contrôle de l'entreprise qui bénéficie de la mesure, d'imposer un plan de formation et d'introduction au travail à respecter, le PL modifie les conditions d'octroi de la mesure et exclu les entreprises qui, durant les 3 ans qui précèdent la demande, ont recouru à des licenciements individuels ou collectifs (art 54, alinéa 1). Le PL prévoit également un élargissement de la durée de l'ARE lorsque le-a demandeur-euse d'emploi est à moins de 5 ans de l'âge de la retraite au sens de la LAVS (art 55 alinéa 2).

La CGAS espère ainsi avoir convaincu les député-e-s de la commission du bienfondé de ce PL.



Joël VARONE, UNIA, vice-président CGAS



Manuela CATTANI, SIT, présidente CGAS