

Date de dépôt : 27 février 2019

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 173 « 23 frs, c'est un minimum »

Mesdames et
Messieurs les députés,

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 2 novembre 2018 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 2 mars 2019 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 2 mars 2019 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 2 novembre 2019 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 2 novembre 2020 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 173 « 23 frs, c'est un minimum » (ci-après : IN 173) par un arrêté du 31 octobre 2018, publié dans la Feuille d'avis officielle le 2 novembre 2018. De cette date courent une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 2 mars 2019.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 173 respectait l'ensemble des conditions de validité d'une initiative populaire cantonale. Il l'a donc déclarée valide.

En ce qui concerne la prise en considération du texte validé de l'initiative, le Conseil d'Etat exposera au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Rappel du traitement de l'initiative de 2012 « Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums) », niveau national

En premier lieu et pour mémoire, il sied de rappeler que la question de légiférer sur la fixation d'un salaire minimum a fait déjà l'objet d'une initiative populaire déposée le 23 janvier 2012, et soumise à votation le 18 mai 2014.

L'initiative populaire «Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums)» a été déposée par l'Union syndicale suisse (USS) le 23 janvier 2012, munie de 112 301 signatures au niveau national. Celle-ci demandait, d'une part, que la Confédération et les cantons protègent les salaires en Suisse en promouvant les salaires minimums dans les conventions collectives de travail (CCT) et, d'autre part, que la Confédération fixe le principe d'un salaire minimal national légal d'un montant de base de 22 francs de l'heure (soit quasiment équivalent au montant de 23 francs fixé par l'initiative cantonale IN 173).

Le Conseil fédéral dans son message écrivait alors : « *Le système de formation des salaires en Suisse est basé sur un partenariat social fort et responsable. Ainsi, alors que les plus hauts salaires sont fixés par les entreprises, les salaires les plus bas dépendent largement du bon fonctionnement du partenariat social et des CCT. La déclaration de force obligatoire des CCT, faite par les pouvoirs publics, aide les partenaires à consolider les salaires et les conditions minimales de travail dans les branches et les régions. L'excellent fonctionnement du partenariat social constitue un atout majeur de la place économique suisse.*

Avec l'introduction d'un salaire minimum légal, il serait affaibli par la diminution de la marge de manœuvre dans les négociations et de la responsabilité des partenaires sociaux.

La lutte contre la sous-enchère salariale peut s'appuyer, depuis le 1er juin 2004, sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Ces mesures donnent un rôle central aux partenaires sociaux et aux CCT. En l'absence de CCT, des commissions tripartites peuvent faire édicter des salaires minimums dans des CTT lorsque des abus répétés sont constatés. L'introduction d'un salaire minimal national pourrait avoir des conséquences négatives sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes dont le but est de protéger les salaires usuels. A terme, ceux-ci pourraient glisser vers le niveau de salaire minimal. Les données existantes indiquent que la distribution des salaires et des revenus disponibles est restée relativement équilibrée ces dernières années.

En comparaison internationale, le marché suisse du travail enregistre d'excellents résultats. Il se caractérise par un taux d'activité élevé, un faible taux de chômage et des hauts salaires en progression. Depuis toujours, la Suisse possède une politique salariale et de marché du travail des plus efficaces.

Grâce à ses institutions du marché du travail, l'économie suisse est parvenue à surmonter rapidement les périodes difficiles et à retrouver très vite une situation de plein emploi. Un salaire minimal légal national tel que prévu par l'initiative serait de nature à compromettre le bon fonctionnement du marché du travail. Il pourrait mettre en danger des emplois, ce qui rendrait particulièrement difficile l'intégration de certaines catégories de personnes aujourd'hui vulnérables et affecterait certaines régions et certaines branches plus particulièrement.

Les causes de la pauvreté en Suisse sont multiples et les bas salaires ne l'expliquent que partiellement. La part de personnes touchées par la pauvreté est, par exemple, beaucoup plus élevée parmi les personnes non actives que

parmi celles exerçant une activité lucrative. D'autres facteurs non salariaux tels que la situation familiale ou le niveau de formation contribuent largement à l'état de pauvreté. Le Conseil fédéral est d'avis que la lutte contre la pauvreté est une tâche complexe touchant à différents domaines politiques, et à laquelle doivent s'atteler les trois échelons politiques, à savoir la Confédération, les cantons et les communes.

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, la Confédération met l'accent sur l'amélioration des mesures en faveur de l'insertion sur le marché du travail, combinées à des mesures de prévention, de compensation et de redistribution. Une telle politique est plus efficace que l'introduction d'un salaire minimal national légal, qui pourrait mettre en péril des emplois et compliquer l'intégration sur le marché du travail des personnes moins qualifiées ».

Pour mémoire, l'initiative a été refusée par l'ensemble des cantons et par 76,3% des suffrages exprimés au niveau national.

Le résultat de la votation, au niveau cantonal, a démontré que le peuple genevois, dans sa majorité (66,1%), a refusé l'introduction d'un salaire minimum.

Quelque 4 ans après ce verdict populaire, les initiants ont souhaité « remettre l'ouvrage sur le métier » en revenant avec le même sujet et en récoltant ainsi un nombre de signatures suffisant pour solliciter à nouveau le peuple genevois sur cette question.

Il semblerait en effet que la situation du canton de Neuchâtel et du canton du Jura ait motivé les initiants à proposer une même démarche dans notre canton.

2. Situation dans d'autres cantons

2.1 Situation du canton de Neuchâtel

Pour mémoire, le 27 novembre 2011, 54,64% de la population neuchâteloise acceptaient le principe d'introduire un salaire minimum dans la constitution cantonale. Sur cette base, le Conseil d'Etat neuchâtelois décidait de mettre en place une commission extra parlementaire dénommée « salaire minimum », destinée à trouver un compromis entre les différents acteurs et transcrire le principe dans une base légale. C'est ainsi que la loi cantonale sur l'emploi et l'assurance-chômage neuchâteloise a été modifiée en conséquence.

Cette modification légale a été précédée de très nombreux débats entre, d'une part, les milieux économiques qui ne souhaitaient pas ce salaire minimum et, d'autre part, les représentants syndicaux. Dans son message, le

Conseil d'Etat neuchâtelois insistait, de son côté, sur la nécessité de maintenir la compétitivité du tissu industriel, l'importance du caractère incitatif au travail et, enfin, la poursuite du partenariat social à travers le système de CCT. Finalement, par son projet, le Conseil d'Etat neuchâtelois démontrait son attachement à la justice sociale, à la lutte contre les inégalités qui touchent une part croissante de la population (working poor), sans pour autant prêter celles et ceux qui créent la richesse du canton de Neuchâtel.

Il est intéressant de constater, par ailleurs, qu'à la suite de l'introduction de ladite modification légale un recours de droit public a été déposé par une association économique neuchâteloise au Tribunal fédéral contre ladite loi. Par son arrêt 2C-774/2014, du 21 juillet 2017 (publié sous ATF 143 I 403), le Tribunal fédéral a conclu que la modification législative qui concrétise un salaire minimum en vue de garantir à tout salarié des conditions de vie décentes, à l'abri du recours à l'aide sociale, et ainsi de lutter contre la pauvreté, ne relève pas de la politique économique, mais plutôt de la politique sociale. Le Tribunal fédéral considérait que, sur cette base, cette modification législative n'était pas contraire au principe de la liberté économique. Le Tribunal fédéral terminait son arrêt en considérant dès lors que l'introduction d'un salaire horaire minimum ne violait la primauté du droit fédéral, ni par rapport au droit privé du travail, ni par rapport au droit public.

Fort de cet arrêt, le canton de Neuchâtel s'est vu conforté dans son choix législatif de fixer un salaire minimum.

2.2 Situation des cantons du Jura, du Tessin, de Berne et de Fribourg

Après Neuchâtel, le canton du Jura, le 22 novembre 2017, s'est doté également d'une loi sur le salaire minimum. Le montant a été fixé à 19,25 francs de l'heure.

Pour mémoire, à Neuchâtel et dans le Jura, le salaire minimum a été déterminé sur la base des directives pour les prestations complémentaires de l'assurance-vieillesse et invalidité. Celles-ci sont basées sur ce dont un adulte a besoin pour pouvoir vivre au-dessus du seuil de pauvreté.

Dans le canton du Tessin, les citoyens ont décidé d'introduire un salaire minimum. Son montant est cependant encore en discussion.

Dans le canton de Berne, une proposition visant à introduire un salaire minimum a été rejetée par la majorité parlementaire en novembre 2017.

Enfin, le parlement fribourgeois vient de rejeter également, début février 2019, une motion visant à introduire un salaire minimum de 22 francs.

3. Message du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat ne peut bien entendu que souscrire au principe fondamental qui fait « *qu'un homme doit toujours pouvoir vivre de son travail et pouvoir, grâce à son salaire, assurer tout au moins sa subsistance* » comme le disait Adam Smith, fondateur des théories du libre marché et du libéralisme.

Ce principe reste totalement d'actualité et il est de fait insoutenable que l'Etat doive pallier, sur le long terme, des salaires insuffisants versés par l'économie pour subvenir aux besoins fondamentaux : se nourrir, se loger, se soigner et se former.

Cela étant, le Conseil d'Etat entend rappeler ci-après l'important dispositif de collaboration entre les partenaires sociaux, d'une part, et de contrôle et surveillance au niveau de l'Etat, d'autre part, présent dans notre canton. Ce dispositif permet d'ores et déjà de lutter contre la sous-enchère salariale et par-delà de s'inscrire précisément dans un objectif similaire à celui de l'initiative : maintenir des salaires décents permettant de faire face aux charges de la vie courante.

3.1 Des prestations complémentaires familiales nécessaires

Pour mémoire, le canton de Genève s'est doté de ce dispositif en 2012.

Prévu pour compléter les revenus des travailleurs pauvres avec enfant(s), le dernier-né du dispositif de protection sociale cantonale concerne 1 667 dossiers représentant 5 793 personnes. Les dépenses se montent à 23,3 millions de francs. De plus, les subsides LAMal versés aux bénéficiaires de PCFam représentent 7,5 millions de francs (base 2018).

Il convient de préciser que les modalités d'application des PCFam (calcul annualisé sur la base d'une projection du revenu mensuel) sont mal adaptées pour des personnes dont le niveau d'activité varie fortement d'un mois à l'autre. Or, un nombre important des bénéficiaires de PCFam sont dans des situations de ce type. Ces prestations sont ainsi un révélateur de la précarité de l'insertion professionnelle d'une partie des actifs du canton.

3.2 Un dispositif de contrôle et d'accompagnement des mesures du travail dense et opérationnel

Même s'il partage grandement la préoccupation des initiants, le Conseil d'Etat considère le dispositif actuel de contrôle du marché du travail comme efficace. Il rappelle qu'il incombe en premier lieu aux partenaires sociaux de réglementer les conditions de travail à travers des CCT. Dans les secteurs qui ne sont pas couverts par une CCT étendue, les mesures d'accompagnement

instaurées dans le contexte de la libre circulation des personnes permettent de pallier les risques de sous-enchère salariale. Les mesures d'accompagnement visent en effet à empêcher que les conditions de salaire et de travail ne subissent une pression en raison de l'ouverture du marché du travail suisse. Du fait que la fixation d'un salaire minimum obligatoire par l'Etat constitue une atteinte importante à la liberté contractuelle, le recours aux mesures mentionnées est toutefois lié à certaines conditions préalables : à la présence de sous-enchères salariales abusives et répétées, et uniquement sur demande de la commission tripartite compétente.

3.2.1 Le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME)

A Genève, le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) assume précisément la fonction de commission tripartite cantonale.

Le CSME est chargé d'examiner les problèmes d'application relatifs à la politique générale du marché du travail. Il est consulté avant que de nouvelles mesures touchant au marché du travail et au chômage ne soient prises.

Le CSME a mis en place l'observatoire genevois du marché du travail (OGMT), qui a en particulier pour mission d'observer l'évolution générale du marché du travail et de réaliser des enquêtes dans les secteurs potentiellement exposés à un risque de sous-enchère. L'OGMT permet ainsi au CSME d'objectiver une situation de sous-enchère salariale et de prendre les mesures adéquates. A la demande des partenaires sociaux, l'OGMT effectue, par ailleurs, une enquête statistique sur les conditions de travail dans le secteur concerné par la CCT.

Si une situation de sous-enchère salariale abusive et répétée est constatée, le CSME sollicite auprès du Conseil d'Etat l'extension facilitée d'une CCT ou, à défaut, requiert auprès de la Chambre des relations collectives de travail (CRCT) l'édiction d'un contrat-type de travail (CTT) avec salaires minimaux impératifs.

Actuellement, 50% des salariés du secteur privé sont au bénéfice d'un salaire minimum fixé dans une CCT ou un CTT. Les secteurs, identifiés par le CSME comme exposés à la sous-enchère salariale, sont couverts par une CCT étendue ou un CTT. Dans le canton de Genève, 136 CCT sont applicables, dont 31 sont étendues (état au 31.12.2018).

3.2.2 L'inspection paritaire des entreprises (IPE)

L'IPE collabore avec l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) dans la détection de l'existence, dans une branche économique ou une profession, d'une sous-enchère salariale abusive et répétée. Elle procède

également, en coordination avec l'OCIRT, au contrôle du respect des salaires minimaux prescrits dans un CTT. Suite aux contrôles effectués, l'IPE incite les entreprises concernées à se mettre en conformité.

3.2.3 L'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT)

L'OCIRT se coordonne avec l'IPE dans la mission d'observer le marché du travail et de contrôler le respect des CTT. Il prononce par ailleurs des sanctions en cas de non-respect des salaires impératifs d'un CTT.

Afin de favoriser la paix sociale, l'OCIRT contribue au développement des organisations professionnelles et à la conclusion de CCT.

L'OCIRT collabore ainsi activement avec les commissions paritaires, afin de les inciter et les aider à mettre en place un dispositif de contrôle effectif du respect des CCT concernées.

3.2.4 La Chambre des relations collectives de travail (CRCT)

La CRCT est l'autorité chargée d'édicter les CTT.

Sur demande du CSME, la CRCT édicte ainsi des CTT avec salaires minimaux impératifs pour pallier la sous-enchère salariale abusive et répétée constatée dans un secteur ou dans une profession.

3.2.5 L'encouragement supplémentaire des CCT

Il convient de rappeler qu'il existe déjà, en Suisse et à Genève, des mesures destinées à encourager les CCT et le partenariat social. Il est par exemple intéressant de citer l'encouragement indirect des CCT par le canton, puisque, sous certaines conditions, les accords de partenaires sociaux peuvent être déclarés de force obligatoire pour toute une branche, même lorsqu'il n'y a pas de risque de sous-enchère salariale abusive et répétée. Cette approche en termes de partenariat social est également renforcée par le fait que la loi sur les travailleurs détachés stipule que les dispositions des CCT étendues doivent également être respectées par les entreprises détachant des travailleurs.

3.3 Des conséquences néfastes sur l'emploi

L'introduction d'un salaire minimum général de 23 francs de l'heure nécessiterait des ajustements de salaire par voie collatérale sur les autres salaires. En effet, outre les travailleurs touchant actuellement moins de 23 francs, des ajustements de salaires situés au-dessus du salaire minimum sont également à prévoir, en vue de préserver la structure des salaires interne à l'entreprise. Les bas salaires (< 23.-) qui sont présents dans des branches à faible valeur ajoutée souffriraient d'autant plus si d'aventure l'Etat devait

imposer par voie légale des salaires minimums. Leur compétitivité et leur flexibilité seraient diminuées. Un salaire minimum aurait en particulier pour effet de renchérir le travail non qualifié, ce qui entraînerait probablement des mesures supplémentaires de rationalisation dans les entreprises.

3.4 Une réforme fiscale RFFA à mettre en œuvre tout en préservant le tissu économique genevois et l'emploi

En termes de temporalité, le Conseil d'Etat rappelle que le canton doit avant tout relever l'important défi de la réforme de l'imposition des entreprises (RFFA), qui pourrait bouleverser quelque peu le tissu économique genevois, notamment s'agissant des grandes multinationales, qui verront leur taux d'imposition augmenter. Traiter simultanément la question de l'introduction d'un salaire minimum, par voie législative, risque de cristalliser les positions des partenaires sociaux dans ce domaine.

3.5 Un contexte social et économique à prendre en compte

Si la situation du marché de l'emploi et le niveau global des salaires restent globalement enviables à Genève en comparaison internationale, le Conseil d'Etat restera toutefois attentif à l'évolution générale des inégalités, notamment salariales, dans notre canton. En effet, il ressort des études consacrées à la question qu'un haut niveau d'inégalité économique est néfaste pour la croissance économique (OCDE 2014). Or, les études disponibles montrent que l'évolution des salaires diverge entre les hauts et les bas salaires avec une tendance à la stagnation des bas salaires en Suisse depuis 2012 (OCDE 2018). D'autres études montrent que la stagnation des bas salaires est observable depuis 2006 (Kuhn et Suter 2015).

Dans ce contexte, il convient toutefois d'être attentif à ce que l'Etat, par le biais des impôts, ne doive pas compenser la faible évolution des bas salaires.

Enfin, la formation primaire et en cours d'emploi étant le meilleur moyen de limiter les risques d'insertion précaire sur le marché du travail, il serait nécessaire que les partenaires sociaux se focalisent encore plus sur cet enjeu, en particulier dans le contexte d'un marché du travail en évolution rapide, notamment en lien avec les progrès technologiques en cours.

3.6 Un partenariat social qui fonctionne et qui fait ses preuves

En Suisse, les salaires minimaux par branche sont fixés soit via la négociation menée par les partenaires sociaux pour conclure des CCT, soit dans le cadre de l'application des mesures d'accompagnement par les commissions tripartites (patronat, syndicats et pouvoirs publics).

La politique de formation des salaires en Suisse est basée sur les principes des libertés contractuelle, économique et syndicale. Par principe, l'Etat ne s'immisce pas dans le mécanisme de formation des salaires. Cette démarche est fondée en Suisse sur un partenariat social fort et responsable. La CCT en est un élément central. Les partenaires sociaux sont fondamentalement libres de conclure une CCT, et ils peuvent décider également librement du contenu des négociations d'une CCT.

En instaurant la déclaration de force obligatoire générale d'une convention collective (CCT étendue ou déclaré de force obligatoire), les pouvoirs publics aident les partenaires sociaux, sous certaines conditions, à garantir les salaires et les conditions minimales de travail dans une branche.

Toutefois, en cas d'abus constatés, le dispositif des mesures d'accompagnement permet de prendre des mesures contraignantes pour le secteur concerné, ceci à travers l'extension facilitée d'une CCT ou l'édiction d'un CTT.

Ce système, qui transfère en grande partie la réglementation des conditions de salaire et de travail aux partenaires sociaux, permet également de prendre des mesures en cas de sous-enchère constatée, et a fait ses preuves.

Conclusion

Le taux élevé d'activité en Suisse et le faible niveau de chômage par rapport aux pays voisins se trouveraient péjorés par la création d'un salaire minimum légal, qui serait au demeurant le plus élevé du monde.

Les mesures d'accompagnement pour la lutte contre la sous-enchère salariale abusive ont permis en particulier d'éviter en grande partie que les salaires soient soumis à une pression indésirable. En donnant un rôle important à la déclaration de force obligatoire des CCT dans le cadre des mesures d'accompagnement, l'introduction de la libre circulation des personnes a favorisé l'augmentation du nombre des CCT et des extensions de CCT.

Un marché du travail flexible et adaptable est primordial pour la prospérité et la compétitivité de notre canton. En dépit d'une tension économique et de l'introduction de la libre circulation des personnes, le marché du travail genevois a fait preuve d'une remarquable capacité d'intégration.

Ce bon résultat s'explique en partie par le fait qu'à Genève l'Etat ne s'immisce fondamentalement pas dans le mécanisme de formation des salaires. Les conditions de travail et les salaires sont avant tout négociés entre les partenaires sociaux. Ceci permet, d'une part, une régulation relativement restreinte du marché du travail. D'autre part, cette approche permet d'assurer que les salaires négociés tiennent compte de la réalité économique des

branches concernées. Il convient toutefois de rappeler que le maintien de cette faible intervention étatique ne peut être garanti que si les partenaires sociaux trouvent les moyens de garantir que les salaires les plus bas reflètent l'évolution des coûts de la vie et du niveau de richesse de notre canton.

L'introduction d'un salaire minimum légal étatique dans le sens de l'initiative met sérieusement en péril les bons résultats du marché du travail et équivaudrait à une véritable rupture avec la politique de formation des salaires, alors que celle-ci a montré jusqu'ici des résultats satisfaisants.

En conclusion, et pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur l'IN 173. De son côté, le Conseil d'Etat veillera toutefois à poursuivre les actions à sa disposition et décrites ci-dessus, qui visent précisément à lutter contre la sous-enchère salariale, et à permettre à toute personne qui travaille dans notre canton de faire face à ses obligations.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'IN 173 sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS