

Date de dépôt : 6 juillet 2007

Rapport

de la Commission de l'économie chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Anne-Marie von Arx-Vernon, Nelly Guichard, Mario Cavaleri, Guy Mettan, Pascal Pétroz, Pierre-Louis Portier et Patrick Schmied demandant au Conseil d'Etat de favoriser l'emploi des chômeurs âgés par un allègement des cotisations sociales à la charge des employeurs

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposée le 29 juin 2005, la proposition de motion 1641 a été renvoyée à la Commission de l'économie. Elle a figuré à l'ordre du jour des séances des 19 septembre 2005 (présidence de M. Gilles Desplanches), 23 janvier, 30 janvier, 6 février, 24 avril (présidence de M. Gilbert Catelain), 13 novembre (présidence de M^{me} Laurence Fehlmann-Rielle), 20 novembre (présidence de M. Gilbert Catelain), 27 novembre, 4 décembre, 11 décembre et 18 décembre 2006, 8 janvier, 15 janvier, 22 janvier, 29 janvier, 5 février, 19 février, 26 février, 5 mars, 12 mars (présidence de M^{me} Laurence Fehlmann-Rielle) et 19 mars 2007 (présidence de M. Pierre Weiss).

Le procès-verbal a été tenu avec exactitude par M. Hubert Demain, que le rapporteur tient à remercier vivement.

M. le conseiller d'Etat François Longchamp a assisté aux débats, accompagné de MM. Patrick Schmied et Jean-Pierre Rageth, respectivement directeur de l'OCE et secrétaire adjoint du DES. M. Yves Perrin, ancien

directeur du marché du travail à l'OCE, a participé aux séances des 23 janvier, 30 janvier, 6 février et 24 avril 2006.

I. Procédure

Le projet de motion a donné lieu à plusieurs auditions et débats entre le 19 septembre 2005 et le 6 février 2006. A cette date, les travaux ont été suspendus à l'unanimité (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC, 1 MCG). Cette suspension a été reconduite lors de la séance du 24 avril 2006. Les travaux ont repris le 13 novembre 2006 et menés en parallèle avec ceux portant sur les deux projets modifiant la loi en matière de chômage (PL 9922 et 9924).

II. Présentation de la proposition de motion

La motion 1641 invite le Conseil d'Etat à examiner les conditions d'une prise en charge de la cotisation LPP à la charge de l'employeur, dans les cas où un chômeur difficilement plaçable de plus de 50 ans est engagé. Selon l'exposé des motifs, à partir d'un certain âge, les chômeurs sont préférentiels, puisque les employeurs préfèrent souvent des personnes plus jeunes. Pour les motionnaires, une des raisons des réticences des employeurs repose sur le coût des cotisations de la loi sur la prévoyance professionnelle.

III. Auditions

A. Mme Sabine von der Weid, secrétaire permanente, UAPG

M^{me} Sabine von der Weid a été entendue le 19 septembre 2005 à propos de la motion 1641. A cette occasion elle a déclaré que l'UAPG n'était pas favorable au mécanisme proposé car il était susceptible de compliquer notablement les tâches et charges administratives des entreprises. Par ailleurs, cette problématique relève de la compétence fédérale et non pas cantonale.

Pour répondre à un député, M^{me} von der Weid précise que la solution consistant à abaisser les cotisations sociales des entreprises paraît séduisante, mais il ne paraît pas opportun de créer, une fois encore, une exception genevoise. De plus, la diminution des charges des employeurs ne doit pas se traduire par une hausse des contraintes administratives.

B. M. Meinrad Pittet, actuaire

M. Meinrad Pittet a été entendu le 30 janvier 2006. Il confirme la réelle problématique liée au taux de cotisation croissant avec l'âge (7%, 10%, 15%, 18% du salaire assuré). Tout dépend en réalité du plan de retraite auquel a

souscrit l'employeur. Certains employeurs préfèrent la solution d'un plan uniforme, soit un taux de cotisation de 16% constant, indépendamment de l'âge. Dans le cadre de la motion, seuls sont concernés les plans de retraite avec un taux de cotisation croissant avec l'âge. Selon le système proposé, seuls les employeurs ayant souscrit ce type de plan seraient au bénéfice d'une aide étatique, au détriment de ceux ayant souscrit un plan uniforme à taux constant sans variation en fonction de l'âge. Dès lors, selon M. Pittet, se pose le problème d'un équilibre avec la situation des autres employeurs.

M. Pittet ajoute que certaines professions disposent de plans particuliers. Par exemple, dans le secteur de la construction, on préfère un nivellement des coûts susceptible de ne pas défavoriser les travailleurs plus âgés (cotisation de 10% du salaire AVS pour tous, avec des crédits de bonification vieillesse croissant avec l'âge). Dans ce type de plan, les jeunes contribuent pour les plus âgés.

M. Pittet note que ce projet va engager l'Etat dans une dépense supplémentaire qui nécessitera un équilibre politique.

Enfin, M. Pittet se dit persuadé que les responsables du recrutement procèdent à l'engagement essentiellement en fonction des compétences du candidat et moins en raison de son âge ou de son coût relatif.

Pour répondre à un commissaire, M. Pittet indique que parmi les 80% des caisses fonctionnant selon le principe de la primauté des cotisations, 80% ont recours à un taux croissant alors que 20% d'entre elles pratiquent un taux fixe.

M. Pittet confirme les différents paliers prévus par la LPP : de 24 à 34 ans, de 35 à 44 ans, de 45 à 54 ans et de 55 à 65 ans (respectivement 64 pour les femmes). Pour ces différentes tranches, le taux de cotisation est respectivement de 7%, 10%, 15% et 18%.

M. Pittet constate par ailleurs que la motion n'est pas précise sur son champ d'application, car entre le minimum légal et les plans particuliers en vigueur dans chaque entreprise, et dans chaque secteur, les différences peuvent être sensibles. Typiquement, dans le secteur bancaire, les plans de retraite sont particulièrement élevés. Ainsi, dans l'hypothèse d'une intervention étatique au niveau du minimum légal (7%), seul sera touché le secteur des professions manuelles alors que, à l'autre extrémité, le secteur bancaire sera peu sensible à ce genre d'incitations.

Suite à l'intervention d'un commissaire, M. Pittet confirme qu'un coût administratif pourrait résulter pour les entreprises. Il lui paraîtrait plus judicieux d'engager des modifications au plan national.

Il ajoute que, pour les caisses extérieures au canton, il voit la possibilité effective de complications.

Pour conclure, M. Pittet répète qu'au vu de sa pratique professionnelle, aucun de ses clients n'a évoqué le coût de la prévoyance professionnelle comme étant un empêchement à l'engagement.

C. M. André Reusse, fondateur de l'Institut de formation en gestion institutionnelle et prévoyance professionnelle

M. Reusse a été auditionné le 30 janvier 2006. Il estime qu'il faut distinguer les situations en fonction de la taille de l'entreprise :

- Pour les PME, l'impact économique de la prévoyance professionnelle, au moment de l'engagement, est probablement non négligeable, puisqu'à ce titre un travailleur âgé coûtera environ 24% à 25%, répartis par moitié entre l'employeur et l'employé. Pour l'entreprise, cela représentera donc une charge de 12%.
- Pour les entreprises comptant plus de 50 employés, l'engagement d'un travailleur plus âgé et le coût relatif qu'il représente sera noyé dans la masse. Des considérations liées à la LPP ne constituent donc pas un réel frein à l'engagement.
- Dans les grandes entreprises, l'impact de ces considérations est jugé insignifiant et ne constitue donc pas une entrave à l'engagement.

A cela s'ajoute que l'employeur devrait prendre en considération les coûts cachés. Chez les jeunes employés, le taux de rotation est énorme, ce qui finit par entraîner d'importantes répercussions financières, alors que, globalement, les travailleurs plus âgés sont plus stables.

Suite à l'intervention d'un commissaire, M. Reusse indique que l'argument relatif au coût de la LPP pour les employés âgés n'a jamais été évoqué dans les conversations professionnelles qu'il a pu avoir avec différents employeurs. D'ailleurs, les entreprises ne connaissent souvent pas le coût réel de leur plan de prévoyance.

D. M. Jean-Charles Bruttomesso, directeur des ressources humaines, Migros-Genève

M. Jean-Charles Bruttomesso a été entendu le 6 février 2006. A titre liminaire, il précise que la Migros emploie environ 3'800 collaborateurs à Genève et dans le district de Nyon. Le taux de rotation du personnel s'établit à 12%. En 2005, la société a procédé à 250 engagements sur une base essentiellement locale. En 2004, la coopérative a engagé 12% de chômeurs

de 50 ans et plus. En ce qui concerne la pyramide des âges, un quart des effectifs a plus de 50 ans.

A la Migros, le régime LPP est fondé sur la primauté des prestations.

Au sujet de la motion, M. Bruttomesso expose qu'il s'agit d'une initiative positive, allant dans le sens d'une incitation à l'engagement des travailleurs plus âgés. Toutefois, il doute que cette mesure soit de nature à modifier sensiblement la pratique des recruteurs. Pour son entreprise, il peut espérer une ouverture plus grande, plutôt conditionnée par un réflexe citoyen que par des considérations liées à une économie de charges.

M. Bruttomesso fait également état du dialogue constructif instauré avec l'OCE.

E. M. Yves Flückiger, professeur à l'UNIGE

L'audition du professeur Yves Flückiger s'est déroulée le 11 décembre 2006 et a porté avant tout sur les projets de lois 9922 et 9924 modifiant la loi en matière de chômage. A propos de la motion 1641, il s'est borné à constater que les travailleurs plus âgés entraînent des cotisations sociales plus lourdes, qui peuvent représenter une pénalisation pour cette catégorie de personnes. Il estime que cette situation particulière justifie un effort porté sur cette catégorie. Il rappelle toutefois qu'il s'agit d'une problématique LPP et se demande s'il convient de la résoudre uniquement au plan genevois, ou plutôt par le biais d'un lissage des taux en fonction de l'âge au plan fédéral.

III. Débat en commission

Un commissaire relève que la catégorie la plus touchée par le chômage à Genève est la tranche des 20 à 40 ans. Or cette tranche ne relève pas de la problématique LPP. Par conséquent, la motion ne correspondrait pas à la réalité genevoise.

Un commissaire s'inquiète des aspects de conformité de la motion avec le droit fédéral. Il ne pense pas que le blocage pour engager des travailleurs de plus de 50 ans se situe au niveau des cotisations LPP. En effet, une entreprise n'hésite pas à engager ces personnes dès lors que leur profil se trouve en adéquation avec ses besoins. Dans ce sens, le commissaire plaide pour un renforcement de la formation et une remise à jour des compétences.

Une commissaire s'interroge sur la pertinence de la motion, par rapport à d'autres mesures comme les allocations de retour en emploi (ARE). Elle doute que des mesures catégorielles conviennent réellement dans un contexte beaucoup plus global.

Un commissaire abonde dans ce sens en soulignant qu'il s'agit de coordonner les mesures, d'agir dans un cadre global et d'éviter les patchworks de mesures. Il rappelle que le principal écueil n'est pas celui de l'âge, mais celui de la durée du chômage.

Un commissaire surenchérit en affirmant qu'il s'agit d'une fausse bonne idée et que le moyen choisi pour parvenir à l'objectif proclamé n'est pas adéquat.

Un autre commissaire constate suite aux auditions que la problématique des chômeurs de plus de 50 ans est moins liée à la question des taux de cotisation LPP qu'à celle de l'inadéquation de leur profil par rapport à la demande (formation obsolète).

Un autre membre de la commission craint que cette motion dirigée vers des cas particuliers, résonne comme une sorte d'exception à la nouvelle loi sur le chômage, alors même que cette dernière n'est pas encore entrée en vigueur. Cela pourrait laisser à penser que cette loi est mauvaise.

Une commissaire insiste sur le fait que la nouvelle loi sur le chômage ne réserve pas d'attention particulière à des groupes particuliers. Elle observe qu'il s'agit ici d'un problème plus global que celui uniquement des charges sociales. Elle s'interroge aussi sur le coût des mesures proposées par la motion.

Plusieurs commissaires soulignent le risque de contradiction entre la motion 1641 et le nouveau projet de loi sur le chômage.

Face à cette avalanche de critiques, les motionnaires soutiennent qu'il n'y a pas de contradiction flagrante entre une prise en compte d'un système global et l'attention particulière portée sur une catégorie. Fondamentalement, deux catégories méritent une attention particulière : la population des jeunes au chômage et celle des plus de 50 ans. Ils estiment que les auditions ont démontré l'existence d'un handicap particulier, pour les travailleurs âgés, à cause de la prise en charge par l'employeur des cotisations LPP. Pour eux, la motion a pour but principal d'inciter des PME et PMI à engager des travailleurs âgés.

Le conseiller d'Etat François Longchamp rappelle que la politique d'engagement à l'Etat ne connaît pas de restrictions ou d'encouragements particuliers au recrutement de personnes de plus de 50 ans. Il souligne également le problème des rémunérations, parfois excessivement élevées et n'ayant plus de rapport avec le marché actuel. Pour certains, il convient alors de faire à la fois le deuil de leur précédent emploi et de leur précédent salaire. Sur le coût de la mesure proposée dans la motion, le conseiller d'Etat expose qu'il dépendrait de la nature des plans de prévoyance concernés et,

évidemment, de sa durée limitée ou constante. Enfin, il rappelle que dans le projet de loi 9922, les ARE constituent le dispositif limité dans le temps et dans les montants qui doit avoir les mêmes effets que la motion sans les inconvénients. Il comprend l'esprit de cette motion, mais son intitulé reste difficilement praticable.

IV. Votes

Le président met aux voix le renvoi de la M 1641 au Conseil d'Etat qui est refusé par :

Pour	:	2 PDC
Contre	:	2 R, 3 L, 2 UDC, 1 MCG, 1 Ve
Abstentions	:	2 S

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser le renvoi de la motion 1641 au Conseil d'Etat.

Proposition de motion (1641)

demandant au Conseil d'Etat de favoriser l'emploi des chômeurs âgés par un allègement des cotisations sociales à la charge des employeurs

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant que :

- le taux de chômage est particulièrement élevé dans le canton de Genève ;
- la durée du chômage augmente proportionnellement à l'âge des personnes à la recherche d'un emploi ;
- le coût des charges sociales est plus élevé pour des chômeurs âgés ;
- seules des mesures ciblées permettraient à des personnes fragilisées indépendamment de leur volonté de se réinsérer dans le marché du travail,

invite le Conseil d'Etat

à examiner les conditions d'une prise en charge de la cotisation LPP à la charge de l'employeur, dans les cas où un chômeur difficilement plaçable de plus de 50 ans est engagé.

Date de dépôt : 3 septembre 2007

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de François Gillet

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'ensemble des personnes auditionnées s'est accordé à reconnaître que les chômeurs âgés sont effectivement pénalisés sur le marché de l'emploi et que le poids croissant avec l'âge de leurs cotisations LPP explique, en partie en tout cas, cette situation.

Certes, il a été rappelé que cette problématique ne concerne que les entreprises affiliées à des caisses de prévoyance fonctionnant selon le principe de la primauté des cotisations et pratiquant un taux croissant avec l'âge. Mais ce ne sont pas moins des deux tiers des caisses qui pratiquent de la sorte en pénalisant indirectement les travailleurs les plus âgés.

Il a également été expliqué que l'effet dissuasif à l'engagement, pour les chômeurs âgés, concerne surtout les PME et les PMI. Mais celles-ci sont nombreuses à Genève et elles jouent un rôle important sur le marché de l'emploi. Quand bien même ce handicap ne concernerait pas les grandes entreprises, il est loin d'être négligeable pour autant.

Par conséquent, la motion qui vous est soumise est pertinente dans ses considérants. Elle aborde un problème bien réel, même s'il concerne, il est vrai, plus particulièrement les PME/PMI.

La piste proposée dans son invite est-elle pour autant la bonne ? Tout en reconnaissant le problème, la majorité de la commission de l'économie soutient qu'elle ne l'est pas ou doute de son efficacité. Les principales objections avancées sont les suivantes :

1. Cette problématique relèverait de la compétence fédérale et il ne serait pas souhaitable d'instaurer une « exception genevoise » mais au contraire plus judicieux d'engager des modifications au plan national.

2. D'autres facteurs pénalisants, plus important que le poids des cotisations LPP, expliqueraient la difficulté pour les chômeurs âgés à retrouver un emploi.
3. Cette motion entrerait en contradiction avec la nouvelle loi en matière de chômage ou laisserait penser qu'elle est mauvaise.

Ces objections appellent les commentaires suivants :

1. Loin de proposer une formule « clé en main » qui serait en opposition avec les pratiques en usage dans le reste de la Suisse, la motion 1641 ne fait que demander d'« *examiner les conditions d'une prise en charge de la cotisation LPP ...* ». Et même si, comme nous pouvons le souhaiter, cette motion devait aboutir à des dispositions incitatives novatrices dans ce domaine, ce ne serait pas la première fois que Genève serait précurseur. Notre canton l'a été pour le congé maternité ou pour les allocations familiales ; et ceci à la satisfaction du plus grand nombre.
2. Pour les auteurs de cette motion, il n'est pas question de nier les autres facteurs handicapants que rencontrent régulièrement les chômeurs âgés sur le marché de l'emploi (durée du chômage et inadaptation de la formation ou des compétences, en particulier). Les pistes proposées se concentrent volontairement sur un aspect important de ces facteurs handicapants : le poids croissant avec l'âge des cotisations LPP. Quant à la réduction de la durée du chômage ou l'amélioration des compétences, faut-il rappeler qu'elles sont au cœur du nouveau dispositif légal que nous avons soutenu.
3. Alors, que dire des critiques, entendues lors des débats de la commission, soutenant que cette motion entrerait en contradiction avec la nouvelle loi en matière de chômage votée en juin par notre Parlement ? Elles ne sont tout simplement pas sérieuses. Rappelons tout d'abord que le dépôt de cette motion est bien antérieur à la publication du projet de loi 9922. Cette motion n'a donc pas vocation de combler d'hypothétiques lacunes de la nouvelle loi, comme certains commissaires l'on laissé entendre. Le groupe PDC, qui a soutenu sans réserve, la nouvelle loi, reconnaît que d'autres mesures, telles que les nouvelles ARE, bénéficieront aussi au chômeurs âgés. Mais ces diverses mesures ne sont en rien contradictoires ou redondantes avec les pistes proposées. Elles nous apparaissent, au contraire, complémentaires.

Rappelons tout de même, comme nous avons eu l'occasion de le préciser dans le cadre du débat de juin, que, s'il eût été effectivement peu judicieux de trahir l'esprit « généraliste » de la nouvelle loi en votant des amendements ciblés sur certains groupes d'âge (jeunes et chômeurs âgés), il est en revanche tout à fait légitime de chercher, par voie de motion, à étudier des mesures ou à envisager des actions venant en appui et non en contradiction de cette nouvelle loi.

Enfin, il est à relever que l'invite de cette motion, telle que proposée, a été délibérément rédigée dans une forme très ouverte, laissant au Conseil d'Etat toute latitude d'«... examiner les conditions d'une prise en charge de la cotisation LPP ...» pour les chômeurs de plus de 50 ans. Le Conseil d'Etat conserve donc la liberté d'envisager une prise en charge partielle ou ciblée sur les PME/PMI, par exemple.

Pour toutes ces raisons, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à renvoyer la motion 1641 au Conseil d'Etat.