

Date de dépôt : 24 mars 2011

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Charles Beer, Christian Brunier, Nicole Castioni, Alain Charbonnier, Jacqueline Cogne, François Courvoisier, Pierre-Alain Cristin, Régis de Battista, Alain Etienne, Laurence Fehlmann Rielle, Alexandra Gobet, Mireille Gossauer-Zurcher, Mariane Grobet-Wellner, Dominique Hausser, Véronique Pürro, Elisabeth Reusse-Decrey, Albert Rodrik, Christine Sayegh, Françoise Schenk-Gottret, Myriam Sormanni et Alberto Velasco pour faire la lumière sur le phénomène des « working poors » à Genève et sur les mesures à prendre pour combattre les conditions de travail indécentes

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 20 janvier 2000, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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

- la situation préoccupante des « working poors » ou « travailleurs pauvres » en Suisse et à Genève, c'est-à-dire des personnes travaillant à plein temps ou à temps partiel non choisi, mais ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins ou à ceux de leur famille;*
- les résultats de l'étude de l'institut BASS, mandaté par le syndicat UNIA, qui établit pour 1998, sur la base de données de l'Office fédéral de la statistique, que 51 % des salaires de l'hôtellerie et la restauration, 33 % du commerce de détail et 13 % de l'ensemble de l'économie, sont inférieurs en Suisse à 3000 francs net pour un emploi à plein-temps (ou équivalent à un plein-temps);*
- les résultats de cette même étude pour Genève qui détermine que 8,4 % des salaires sont inférieurs à 3000 francs net pour un emploi à plein-temps (ou équivalent à un plein-temps), mais qui fait aussi apparaître*

l'absence actuelle d'une analyse complète et détaillée de la situation cantonale;

- la publication bisannuelle de l'Enquête sur la structure des salaires de l'Office fédéral de la statistique avec près de 30 000 données sur les salaires pratiqués à Genève, dont le traitement permettrait une analyse détaillée du phénomène des « working poors » et la mise en place d'une méthode systématique pour suivre son évolution;*
- les différences très nettes qui apparaissent selon les groupes de population considérés, notamment selon le sexe et la qualification professionnelle des salariés;*
- le coût pour l'Etat et ses contribuables, des compléments accordés par l'Hospice Général pour compenser les salaires « de misère » versés par des entreprises exerçant leur activité à Genève, qui constituent de fait la prise en charge d'une partie des salaires versés, c'est-à-dire une subvention à des entreprises qui sous-paient leurs employés;*
- l'importance et l'actualité de cette question dans le cadre des négociations salariales en cours, et dans l'optique de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, des risques de dumping salarial et de l'évaluation future des mesures d'accompagnement qui y sont liés,*

invite le Conseil d'Etat

- à faire rapport sur la situation actuelle et l'évolution du phénomène des « working poors » à Genève et à déterminer en particulier:*
 - la répartition des « working poors » par secteur d'activité;*
 - la proportion de « working poors » par secteur d'activité, en particulier dans le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration, les services personnels et domestiques, l'agriculture;*
 - le risque de faire partie des « working poors » en fonction de l'appartenance à un groupe de la population (selon le sexe, la qualification professionnelle, les années de service, le taux d'occupation, la nationalité, l'âge;*
 - la part des « working poors » qui est assistée par l'Hospice Général et les communes, et le coût que représentent pour les collectivités publiques les aides accordées en raison d'une rémunération insuffisante;*
- à communiquer sa position et les mesures qu'il entend mettre en œuvre afin d'éviter que le phénomène des « working poors » ne s'étende, en raison notamment des risques de dumping salarial, par exemple grâce à :*

- *l'organisation par les pouvoirs publics de conférences annuelles avec les partenaires sociaux sur le temps de travail et les salaires;*
- *une politique visant par des mesures spécifiques à corriger les inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail, et à renforcer la formation des personnes à faible qualification professionnelle;*
- *la mise à disposition d'outils statistiques fiables pour suivre l'évolution du phénomène des « working poors » au niveau cantonal.*

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat tient en préambule à remercier le Grand Conseil pour l'impulsion forte donnée par cette motion, tant en matière d'amélioration des conditions de travail qu'en matière de lutte contre la pauvreté des familles. Depuis le vote de cette motion en effet, et après l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, notre canton a fourni d'importants efforts afin de renforcer le partenariat social et d'encourager la signature de conventions collectives de travail (CCT) de branches susceptibles d'être étendues à l'ensemble d'un secteur.

Sur le plan de la lutte contre la pauvreté des travailleurs, le Conseil d'Etat, suivant les recommandations de la commission cantonale pour la famille, a présenté fin 2009 un projet de loi visant l'introduction de prestations complémentaires familiales. Ce projet de loi a été approuvé par le Grand Conseil lors de sa session des 10 et 11 février 2011 et apporte une réponse moderne et dynamique à la problématique des travailleurs pauvres.

1. Analyse et amélioration des conditions de travail

Le Conseil d'Etat partage l'ambition des motionnaires de favoriser des conditions de travail décentes. Pour ce faire, il privilégie le dialogue social entre organisations syndicales et patronales, comme il l'a rappelé dans le cadre des débats autour de l'initiative 142 visant l'introduction d'un salaire minimal légal. Sa position a été suivie à une large majorité par le Grand Conseil qui, lors de sa session des 10 et 11 février 2011, a rejeté cette initiative. Pour le Conseil d'Etat, il s'agit en effet de distinguer la problématique des salaires modestes et celle de la pauvreté. Le niveau des

salaires doit être établi en fonction des usages en vigueur dans un secteur donné ou des conventions collectives, tandis que la pauvreté dépend non seulement du niveau des salaires, mais surtout du niveau des charges d'un ménage.

Le Conseil d'Etat a donc mis l'accent sur l'encouragement du dialogue social. C'est ainsi que, entre 1998 et 2010, notre canton a passé progressivement de 3 à 27 CCT étendues, avec des salaires minimaux impératifs, couvrant pas moins de 44 % des employés du secteur privé, en particulier les secteurs réputés exposés au risque de sous-enchère salariale.

Dans les secteurs dépourvus de CCT étendues mais où le risque de sous-enchère est manifeste, le canton de Genève s'est également doté de contrats types de travail (CTT). Il s'agit des secteurs des travailleurs au pair majeurs et mineurs (18 janvier 2000), des travailleurs de la floriculture et des travailleurs agricoles (7 mars 2000), des travailleurs de l'économie domestique à temps complet et à temps partiel (30 mars 2004) et des travailleurs du secteur de l'esthétique (28 août 2007), ces deux derniers avec salaires minimaux impératifs.

A ces mesures, il faut ajouter les enquêtes de constatation des conditions de travail en usage ainsi que les contrôles menés, d'une part par l'Etat dans le cadre des travailleurs détachés, de l'attribution des marchés publics, de la lutte contre le travail au noir ou de l'observation générale du marché du travail, et d'autre part par les commissions paritaires chargées de veiller au respect des conventions collectives de travail.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs mandaté le professeur José Ramirez, de la Haute école de gestion de Genève, pour produire un rapport sur l'évolution du risque de sous-enchère salariale dans trois secteurs importants, à savoir l'hôtellerie-restauration, le commerce de détail et le gros-œuvre¹. Cette étude, fondée sur l'enquête suisse sur la structure des salaires, permet d'identifier les facteurs induisant un risque de sous-enchère salariale au niveau des entreprises², dans les secteurs dotés de CCT étendues. On y constate que le sexe des travailleurs n'est pas un facteur de risque, ce qui atteste l'efficacité des CCT pour combattre ce type d'inégalité. De même, on constate que la probabilité de sous-enchère n'a pas évolué défavorablement pour les employés les plus faiblement qualifiés. En revanche, elle a en partie augmenté pour les employés étrangers ayant un niveau de qualification

¹ RAMIREZ, José : *Analyse empirique du risque de sous-enchère salariale sur le marché du travail à Genève : les secteurs du gros œuvre, du commerce du détail et de l'hôtellerie-restauration 2002-2008*, Haute école de gestion, août 2010.

² *Ibid.*, p. 17.

équivalant à un CFC, probablement en raison d'un déficit de reconnaissance effective du niveau de formation.

Cette étude a été remise aux partenaires sociaux dans le cadre du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) afin de les aider à prendre les mesures correctrices, notamment pour une meilleure efficacité des contrôles sur le terrain.

D'une manière générale, la politique menée par le Conseil d'Etat et par les partenaires sociaux a, selon ledit rapport, « amplement contribué à une hausse régulière du salaire médian mensuel brut standardisé, qui a passé de 6 062 F en 2002 à 6 801 F en 2008. La masse salariale versée dans notre canton a également connu une évolution très favorable durant cette même période, avec une progression de 21 % en termes nominaux et de 16 % en termes réels. Même au cours de la pire année pour l'économie mondiale (2009), la masse salariale a progressé dans le canton de 4,5% en termes nominaux et de 4,9% en termes réels. »

2. Analyse du phénomène des travailleurs pauvres

Le Conseil d'Etat estime que le niveau des salaires ne permet pas d'approcher de manière pertinente la problématique de la pauvreté. Il faut à l'inverse tenir compte à la fois des revenus du ménage complet et de ses charges.

Selon la définition de l'office fédéral de la statistique (OFS)³, un emploi est considéré « à bas salaire » lorsque la rémunération recalculée sur la base d'un équivalent plein temps de 40 heures hebdomadaires est inférieure aux deux tiers du salaire brut médian (lequel divise l'ensemble des salariés considérés en deux groupes de taille égale). L'office cantonal de la statistique (OCSTAT)⁴ précise que la proportion de bas salaires dépend en fait à la fois du niveau global de rémunération (représenté par la médiane) et de la forme de la distribution des salaires.

Or, la médiane est particulièrement élevée à Genève et tend ainsi à tirer vers le haut l'indicateur des « bas salaires ». Selon cette définition de l'OFS, un salaire mensuel brut de 4 534 F (deux tiers du salaire médian, qui est de 6 801 F) devrait être considéré comme un bas salaire. A titre de comparaison, la limite du bas salaire au plan suisse selon ce modèle se situerait à 3 882 F (sur la base d'un salaire médian de 5 823 F).

³ « Bas salaires et working poor en Suisse ». Publication de l'OFS, Neuchâtel, 2008.

⁴ « Les bas salaires dans le canton de Genève de 2000 à 2004 ». Résultats statistiques n°2, OCSTAT, avril 2007.

L'indicateur des « bas salaires » n'est donc pas pertinent lorsqu'il s'agit de décrire une situation de pauvreté. Il ne constitue qu'une indication arithmétique d'écart par rapport à un revenu médian, mais pas par rapport aux besoins vitaux.

On le comprend d'autant plus aisément si l'on compare deux ménages. Le premier ménage serait composé d'un couple de deux personnes actives sans enfant, travaillant toutes deux à un « bas salaire », à savoir 4 400 F chacune. Pour deux personnes, ce ménage disposerait donc de 8 800 F mensuels. Second exemple : un couple avec deux enfants et un des parents exerçant une activité lucrative à 100 % rémunérée au salaire médian cantonal, soit 6 801 F. Ce second ménage disposerait ainsi, avec les allocations familiales, de 7 201 F brut par mois pour quatre personnes, soit 1 800 F par personne. Ces deux exemples hypothétiques démontrent clairement que la variante « salaire » n'est pas pertinente pour déterminer la situation économique d'un ménage. Le premier ménage perçoit des « bas salaires », mais ne vit pas en situation de pauvreté. A l'inverse, le second perçoit le salaire médian, mais vit une situation économique nettement plus précaire.

C'est pourquoi, pour définir les « working poor », l'OFS utilise d'autres variantes. Il précise qu'il s'agit de personnes âgées de 20 à 59 ans, exerçant au moins une heure par semaine une activité professionnelle contre rémunération, et vivant dans un ménage pauvre. Ainsi la notion de « working poor » englobe, pour le travailleur concerné, l'ensemble des revenus de son ménage (salaires, assurances sociales, aides sociales, allocations familiales, bourses d'études, pensions alimentaires, dons familiaux, revenus de la fortune, etc.). L'OFS met en évidence que le salaire individuel et le revenu du ménage sont loin d'être automatiquement liés de manière causale. En effet, même si un tiers des « working poor » perçoit un bas salaire, le niveau salarial ne suffit de loin pas à expliquer la pauvreté laborieuse.

Il faut ainsi tenir compte des charges pesant sur le ménage, et non seulement des salaires. Le seuil de pauvreté « absolu » correspond au niveau des besoins vitaux à satisfaire. Un ménage de travailleurs sera défini comme « travailleurs pauvres » si ses revenus se situent au-dessous de ce seuil. Le taux de pauvreté est calculé par l'OFS. Est considéré comme pauvre tout ménage dont le revenu mensuel, après déduction des cotisations sociales et des impôts, est inférieur au seuil de pauvreté défini pour chaque type de familles par les normes CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale). Selon l'OFS, le taux de pauvreté se monte à 8,8% et le taux de travailleurs pauvres (« working poor ») à 4,4%.

Le Conseil d'Etat, dans le cadre des travaux préparatoires et des débats parlementaires sur le projet de loi 10600 visant l'introduction de prestations complémentaires familiales, a décrit la situation des travailleurs pauvres dans le canton.

Plusieurs études ont ainsi démontré que le fait d'avoir des enfants accroissait le risque de pauvreté, de même que le fait d'élever des enfants dans un ménage monoparental. En Suisse, les chiffres les plus récents attestent ce fait :

Année 2007	Taux de pauvreté	Taux de working poor
Total	8,8	4,4
Personne seule	8,7	1,9
Ménage monoparental	26,3	9,9
Couple sans enfant	6	2,2
Couple avec 1 enfant	9,1	5,1
Couple avec 2 enfants	11,4	7,6
Couple avec 3 enfants ou plus	23,9	18

3. Suivi et lutte contre la problématique des « working poor » à Genève

En adoptant à une très large majorité le projet de loi 10600 introduisant des prestations complémentaires familiales, le Grand Conseil a soutenu la réponse que le Conseil d'Etat souhaite apporter à la problématique des travailleurs pauvres. Les ménages dont les revenus du travail ne suffisent pas à financer les charges régulières liées au loyer, aux primes de l'assurance-maladie, à l'entretien des enfants, etc., bénéficieront désormais de prestations dès un taux d'activité de 40 % pour un foyer monoparental, et de 90 % pour un couple.

La mise en œuvre de cette loi, qui se fera conformément au programme de législature 2010-2013 dès le début 2012, permettra à l'Etat de Genève, via le service des prestations complémentaires, d'observer l'évolution de ce phénomène et surtout de sortir de la pauvreté quelque 1700 familles dont certaines doivent actuellement recourir à l'aide sociale pour obtenir les revenus nécessaires à l'entretien du ménage. La prise en compte du « revenu hypothétique » constituera à ce titre un encouragement fort à reprendre un emploi ou à augmenter son taux d'activité. Enfin, les bénéficiaires de ces

prestations bénéficieront de la prise en charge des primes de l'assurance maladie et des frais de garde des enfants jusqu'à un plafond annuel de 6 300 F par enfant.

L'entretien régulier du partenariat social permettant d'améliorer les conditions générales de travail dans le canton de même que la mise en place de prestations complémentaires familiales constituent, pour le Conseil d'Etat, les deux réponses adaptées aux invites des motionnaires.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark MULLER