

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Lydia Schneider Hausser, Antoine Droin, Anne Emmerly Torracinta, Roger Deneys, Prunella Carrard, Loly Bolay, Christian Dandres, Marie Salima Moyard, Irène Buche, Manuel Tornare, Aurélie Gavillet, Christine Serdaly Morgan et Roberto Broggin

Date de dépôt : 13 avril 2011

Projet de loi

modifiant la loi en matière de chômage (LMC) (J 2 20) *(Pour des indemnités cantonales de chômage)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi en matière de chômage (LMC), du 11 novembre 1983, est modifiée comme suit :

Art. 7, lettre e (nouvelle)

- e) les indemnités journalières.

Chapitre VI Indemnités journalières (nouveau)

Art. 45H Définition (nouveau)

On entend par indemnités journalières cantonales de chômage, les prestations financières versées par l'office cantonal de l'emploi (OCE) à tous les chômeurs domiciliés sur le territoire du canton de Genève dès le lendemain de la fin de leur droit à l'indemnité fédérale au sens de la loi sur l'assurance-chômage (LACI).

Art. 45I Nombre de jours indemnisés (nouveau)

¹ Le nombre de jours indemnisés par l'OCE se calcule sur la base du tableau suivant :

Période de cotisation	Age / Enfant/s à charge	Autres conditions	Indemnités journalières
De 12 à 24 mois	Jusqu'à 25 ans et sans enfant/s à charge		320 jours
De 12 à < 18 mois	Dès 25 ans ou avec enfant/s à charge		260 jours
De 18 à 24 mois	Dès 25 ans ou avec enfant/s à charge		120 jours
De 18 à < 24 mois	Dès 55 ans		240 jours
24 mois	Dès 55 ans		120 jours
24 mois	Dès 25 ans ou avec enfant/s à charge	Perception d'une rente AI correspondant à un degré d'invalidité de 40% au moins	120 jours
Assurés libérés de l'obligation de cotiser			290 jours
De 12 à 24 mois		Etre à moins de 4 ans de l'âge de la retraite au moment de l'ouverture du délai-cadre	120 jours

² Au surplus, les chômeurs restent soumis à l'ensemble des droits et obligations de la présente loi et ce pour l'ensemble de la période indemnisée.

Art. 45J Calcul de l'indemnité (nouveau)

L'indemnité cantonale équivaut à celle versée dans la cadre de la LACI.

Art. 45K Financement (nouveau)

La charge financière de l'indemnité chômage cantonale est inscrite au budget de l'Etat.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elle rétroagit au 1^{er} avril 2011.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

Dès le 1^{er} avril de cette année, la protection des chômeurs-euses est dramatiquement réduite et le nombre des chômeurs-euses en fin de droit a augmenté massivement. Pour 16% des sans-emploi genevois, les indemnités de chômage ont été supprimées du jour au lendemain. Le Seco estimait à 1'300, le nombre de chômeurs-euses indemnisé-e-s qui seraient rayé-e-s des statistiques du chômage. Selon l'OCE, 2 313 chômeurs-euses genevois-es ont perdu leurs droits aux indemnités en date du 1er avril 2011. Cela touche particulièrement les jeunes de moins de 25 ans, qui voient le nombre maximum d'indemnités réduites de 400 à 200. Les jeunes qui sortent d'une formation pourraient finir directement à l'assistance sociale après seulement 90 jours de chômage. Par ailleurs, pour plus d'un tiers, il s'agit de personnes de plus de cinquante ans dont les chances de retrouver un emploi sont fortement réduites. Parmi eux, nombreux seront ceux qui devront d'abord mettre à contribution leur fortune ou économies avant de pouvoir bénéficier de l'aide sociale.

C'est bien dans le but d'éviter cette situation que la population genevoise avait voté à plus de 60% NON à la 4^e révision de la LACI, le 26 septembre 2010. A cette occasion, elle a donné un signal clair aux autorités politiques, à savoir qu'elle ne souhaite pas, en pleine crise, affaiblir les droits des chômeurs-euses. 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. Ainsi, sur environ 20 000 demandeurs-euses d'emploi que compte Genève aujourd'hui, 5 000 sont 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. Dans ces conditions, il paraissait pour le moins nécessaire de s'opposer à la révision de la LACI.

Bien que le peuple suisse ait finalement voté en faveur du projet de révision, il n'en reste pas moins que les spécificités du chômage à Genève nécessitent le développement d'une autre politique cantonale en matière de chômage, 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.

Ces mesures d'accompagnement à la nouvelle LACI doivent s'intégrer dans le cadre d'une politique économique repensée. Politique économique qui ne consisterait pas seulement à attirer les sièges des multinationales et les sociétés de négoce en matières premières ainsi qu'à favoriser un secteur bancaire déjà hypertrophié, mais aussi à tout mettre en œuvre afin de favoriser une création diversifiée d'emplois.

A ce titre, la politique d'austérité des collectivités publiques a participé à diminuer cette diversité de l'emploi en sous-développant l'emploi public, notamment dans les domaines de la prise en charge des enfants, des soins. 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.¹

Malgré ces différents éléments, il ne semble pas que M. François Longchamp, conseiller d'Etat chargé du Département de la solidarité et de l'emploi (DES), ait pleinement pris conscience du problème. En effet, après avoir réduit la durée de couverture par l'assurance-chômage avec la suppression des emplois temporaires en 2008, il entend réviser la loi sur l'assistance sociale individuelle (LASI), révision qui prévoit d'abroger 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.

En « contre-partie », 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 avait eu comme conséquence de supprimer 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'ambition 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

¹ A ce sujet, merci de consulter le : « projet économique pour Genève » à l'adresse suivante : <http://www.ps-ge.ch/Canton/GE/Canton/PS-Genevois/Nos-projets/Projet-economique-pour-Genève>

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 véritable 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 PCEF pour une durée de 6 mois ont été fournis 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 de couverture pour un millier de personnes, 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. Avec la nouvelle loi, les coûts s'élèvent à 48 millions pour 2009 (67 millions 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 qu'il ne s'agit plus d'un droit et que leur attribution suit 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 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 de type « Maison Hestia » 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 première ligne 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, là où l'administration publique se retire de plus en plus (petite enfance, assistance à la vie scolaire ou soin à la personne, 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 le transformant en un « 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 F 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 !

Il faut souligner que 50 % des nouveaux-nouvelles inscrits-es au chômage sont 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 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 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 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 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 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 F, et la transformation des EDS en droit dans le cadre d'un programme cantonal limité aux organismes sans but lucratif.

Ce n'est pas en cherchant à diminuer artificiellement le nombre de chômeurs qu'on lutte contre le chômage et qu'on promeut un modèle de société juste. En ce sens, le constat d'échec de la politique cantonale d'insertion sur le marché de l'emploi est criant. Grâce à ce projet de loi, le Parti socialiste, entend offrir aux chômeurs et chômeuses de notre canton la protection qu'ils méritent et surtout le temps nécessaire afin de leur garantir une véritable réinsertion professionnelle durable et conforme à leurs aspirations.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

2. Commentaires par article

Art. 7, lettre e

En sus des prestations complémentaires cantonales de chômage déjà existantes, et afin de prendre le relais des indemnités de chômage prévues par la LACI, des indemnités cantonales de chômage sont instaurées afin de réaliser les buts de la LMC tel qu'énoncés à son article 1, en particulier à la let. e.

Chapitre VI Indemnités journalières

Art. 45H Définition

Sont au bénéfice de cette indemnité, toutes les personnes domiciliées sur le territoire du canton de Genève dont l'indemnité fédérale est arrivée à terme.

L'indemnité journalière est versée par l'office cantonal de l'emploi (OCE) dès le lendemain du jour où le droit à une indemnité fédérale cesse. Les modalités de son paiement sont les mêmes que celles prévues dans le cadre de l'indemnité LACI.

Art. 45I Nombre de jours indemnisés

¹ Dans le cadre de la fixation du nombre de jours indemnisés, il sera tenu compte du nombre de mois précédent la période de chômage durant lesquels l'assuré aura cotisé ainsi que de l'âge du bénéficiaire et de l'existence ou non d'une obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans. Le nombre de jours indemnisés est d'autre part constitué d'un nombre d'indemnités cantonales de comblement de la nouvelle LACI et des 120 indemnités de crise (indemnités précédemment octroyées par la LACI). En fonction de ces différents paramètres, le chômeur est au bénéfice d'un nouveau délai cadre durant lequel il bénéficie d'une indemnité cantonale.

² Durant ce nouveau délai cadre, le chômeur reste soumis à la LMC dans son intégralité ainsi qu'à son règlement d'application, le RMC (J 2 20.01). A ce titre, il bénéficie des mêmes droits et est soumis aux mêmes obligations que durant la période où il était soumis au régime LACI.

Art. 45J Calcul de l'indemnité

La somme versée par l'autorité cantonale dans le cadre de l'article 7, lettre e (nouvelle) est identique à celle qui était versée dans le cadre du régime LACI. A ce titre, elle est aussi soumise aux différents prélèvements de charges sociales

Art. 45K Financement

Les services compétents de l'Etat chiffrent de manière précise les coûts induits par l'introduction de la nouvelle lettre e de l'article 7. Une fois ce chiffre établi, une ligne correspondante est inscrite au budget de l'Etat afin de couvrir les frais occasionnés par l'indemnité cantonale.