

Date de dépôt : 26 janvier 2022

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 181 « Pour la création d'emplois sociaux et écologiques et la réduction de la durée du travail (initiative 1000 emplois) »

- | | |
|--|------------------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 1^{er} octobre 2021 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 1^{er} février 2022 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 1^{er} février 2022 |
| 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 | 1^{er} octobre 2022 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 1^{er} octobre 2023 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale « Pour la création d'emplois sociaux et écologiques et la réduction de la durée du travail (initiative 1000 emplois) » (ci-après : IN 181) par un arrêté du 29 septembre 2021, publié dans la Feuille d'avis officielle le 1^{er} octobre 2021. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques. Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission qui sera chargée d'examiner l'initiative, 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 (LRGC; rs/GE B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 1^{er} février 2022.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 181 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 de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Brève synthèse des propositions de l'initiative

En substance, l'IN 181 propose, d'une part, la création par l'Etat de 1 000 emplois par an dans les domaines sanitaires, sociaux, du *care* et de la transition écologique, dans les collectivités publiques cantonales et municipales et les institutions à but non lucratif poursuivant des buts d'intérêt public, tant que le chômage reste élevé, et, d'autre part, l'encouragement à la réduction de la durée du travail sans réduction de salaire de 41 à 32 heures hebdomadaires d'ici à 2030.

Pour ce faire, l'initiative vise une modification de la loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi, du 20 janvier 2000 (LDévEco; rs/GE I 1 36), afin d'y ajouter 3 dispositions formulées comme suit :

Art. 1A **Création d'emplois (nouveau)**

¹ L'Etat crée des emplois favorisant la mise en œuvre des objectifs contenus dans l'Agenda 21 et ses déclinaisons, notamment le concept cantonal du développement durable 2030 et le plan climat cantonal.

² Ces emplois sont créés dans les collectivités publiques cantonale et municipales, les établissements subventionnés et les institutions publiques et privées, à but non lucratif, poursuivant des buts d'intérêt public.

³ Ils servent notamment à améliorer la cohésion sociale, la lutte contre le changement climatique, la promotion de la santé, la prévention des maladies, les modes de consommation et de production durables.

⁴ L'Etat veille à ce que les emplois créés ne se substituent pas à des emplois existants.

Art. 1B **Budget (nouveau)**

¹ L'Etat fixe chaque année le budget à disposition pour la création des emplois prévus par l'article 1A.

² Le montant minimal alloué à la création d'emplois est fonction du taux de chômage calculé pour le canton par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Il correspond au minimum à 100 millions de francs par an avec pour objectif de créer 1 000 emplois supplémentaires chaque fois que le taux de chômage moyen annuel de l'année précédente est de 5%. Ce montant peut être réduit ou augmenté en proportion si le taux est inférieur ou supérieur à 5%.

Art. 1C **Durée du travail (nouveau)**

En vue de maintenir et/ou de créer des emplois, l'Etat encourage les entreprises et les secteurs économiques publics et privés à réduire significativement la durée du travail sans réduction de salaire, de manière à atteindre en 2030 la semaine de 32 heures pour un temps complet.

2. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations et les objectifs poursuivis par les initiants. La gravité de la crise climatique nécessite une accélération de la transition vers une société durable et des modes de production et de consommation respectueux du climat.

Dans cette perspective, sur le front de l'emploi, le Conseil d'Etat entend notamment favoriser la création d'emplois dans le but d'améliorer la cohésion sociale, de renforcer la lutte contre le changement climatique, d'accentuer la promotion de la santé et la prévention des maladies, et de promouvoir les modes de production et de consommation durables.

Il vise la création d'emplois dans la conception, la production, la maintenance, la surveillance, le conseil ou encore l'expertise, et à tous les niveaux de qualification, dans des domaines aussi divers que l'énergie, les transports, la planification territoriale, la gestion des déchets, la formation ou l'approvisionnement alimentaire. Cela permettra notamment de favoriser la mise en œuvre du Plan climat cantonal 2030 qui a pour objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Le Conseil d'Etat entend ainsi lutter contre le chômage, la précarisation de l'emploi ou encore la précarité causée par la crise sanitaire, sociale, économique et climatique à laquelle la société est aujourd'hui confrontée, en répondant aux besoins prioritaires de la population.

Toutefois, l'IN 181 ne lui semble pas permettre d'atteindre les objectifs visés. Le Conseil d'Etat proposera dès lors au Grand Conseil de rejeter l'initiative. Selon l'orientation que choisira le Grand Conseil, le Conseil d'Etat est disposé à contribuer à l'élaboration d'un contreprojet ciblé sur une modernisation de la loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983 (LMC; rs/GE J 2 20), de manière à répondre efficacement et durablement aux besoins des personnes désireuses de se (ré)insérer sur le marché de l'emploi.

La LDévEco : loi fixant des conditions-cadres

La LDévEco est une loi au contenu général, qui fixe des lignes directrices et définit les orientations et les principes généraux poursuivis par l'Etat.

A cette fin, elle prévoit, à son article 1, que l'Etat favorise le développement de l'activité économique du canton afin de préserver et de créer des emplois. L'Etat doit s'efforcer de mettre en place des conditions-cadres attractives pour diversifier et densifier le tissu économique du canton. Il mène ainsi une politique active de promotion économique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du canton, et peut encourager, par diverses aides, la réalisation de projets d'entreprises privées générateurs de richesses économiques, sociales et environnementales ayant un effet bénéfique sur l'emploi. Mais en tant que tel, l'Etat n'a pas pour mission de créer des emplois.

En souhaitant inscrire dans la LDévEco la création effective d'emplois par l'Etat, les initiants perdent de vue l'objectif de cette loi. Elle n'est pas le lieu pour atteindre l'objectif visé, à savoir lutter contre la précarité causée par la crise que connaît aujourd'hui notre société. Le Conseil d'Etat œuvre déjà à l'atteinte de cet objectif, par la mise en place de mesures préventives concrètes permettant d'accompagner et de soutenir les demandeuses et demandeurs d'emploi dans leurs recherches, ou par la réforme de l'aide sociale en cours. Le Conseil d'Etat est par ailleurs disposé à renforcer son action par l'élaboration d'un contreprojet qui soit en adéquation avec les mesures existantes et les objectifs visés.

Lutter contre le chômage

L'initiative part du constat initial que le taux de chômage dans notre canton serait lié à un nombre insuffisant d'emplois. En réalité, il y a à Genève bien plus d'emplois (env. 398 000 postes représentant 335 000 équivalents plein temps) que de personnes actives (environ 220 000 personnes).

La création de 1 000 emplois par an, telle que proposée par les initiants, ne garantirait en aucune manière que ces emplois soient occupés par des personnes aujourd'hui à la recherche d'un emploi, peut-être de leur premier emploi, au chômage ou au bénéfice de l'aide sociale, dans la mesure où rien dans le texte de l'initiative ne le prévoit. Partant, rien ne permet de garantir que la création de ces emplois ait un impact sur le taux de chômage que l'initiative cherche à faire baisser.

Un éventuel contreprojet élaboré par le Conseil d'Etat devrait permettre d'atteindre le but visé par les initiants en ciblant précisément les personnes désireuses de se (ré)insérer sur le marché de l'emploi.

Favoriser la formation et l'employabilité

Pour atteindre les objectifs visés par l'initiative, il s'agit de soutenir la création d'emplois dans des domaines utiles à la transition de la société vers la durabilité, et également de renforcer la formation initiale et continue (l'employabilité) des travailleuses et travailleurs, d'en faciliter l'accès en emploi et de permettre l'accès aux financements correspondants.

Pour ce faire, l'Etat doit intervenir à plusieurs niveaux et permettre la coordination des efforts : soutenir les initiatives du secteur privé existantes, renforcer les mécanismes de réinsertion sociale et professionnelle (ce qui implique de mesurer leur impact et questionner leur efficacité pour, le cas échéant, les faire évoluer) et investir dans la formation, la qualification, la

requalification et le renforcement des compétences des personnes en emploi et à la recherche d'un emploi.

Aussi, il s'agit de former de nouvelles travailleuses et de nouveaux travailleurs aux métiers de demain, et également de permettre aux personnes actives de maintenir leurs compétences pour rester en prise avec le marché de l'emploi. L'Etat doit également favoriser les reconversions professionnelles pour les personnes dont l'emploi est menacé. Il est en effet important d'éviter qu'une divergence se crée entre les compétences des demandeuses et demandeurs d'emploi et celles recherchées sur le marché du travail.

Ces aspects fondamentaux ne sont pas abordés dans l'IN 181 et pourront l'être dans un éventuel contreprojet proposé par le Conseil d'Etat.

Favoriser la création d'emplois durables

Des changements touchant l'ensemble de la population sont en cours et il est impératif que la société entière s'en saisisse pour que leurs effets soient bénéfiques et durables.

A cette fin, l'Etat doit jouer un rôle incitatif et favoriser la création d'emplois durables, par exemple dans les domaines de l'énergie, des transports, de la planification territoriale ou encore de la gestion des déchets, ainsi que dans des activités dites de *care* (accompagnement et soins à la personne). L'action de l'Etat dans ce domaine doit contribuer à la diversification du tissu économique du canton. De plus, dans cette approche, la création d'emplois sociaux et écologiques ne sera pas uniquement une préoccupation étatique, mais devra être portée également par les entreprises.

Ces emplois doivent non seulement être attractifs, mais ils doivent également pouvoir s'inscrire pleinement dans le marché du travail et contribuer à l'économie et à son développement.

Dans cet objectif, l'Etat doit offrir des conditions-cadres favorables aux secteurs les plus à même de créer des emplois durables et de qualité. Il doit également veiller à l'insertion des travailleuses et des travailleurs les plus « vulnérables » sur le marché de l'emploi (les jeunes, les personnes âgées de plus de 50 ans, les femmes, etc.) pour leur permettre d'accéder à ces emplois sans discrimination.

Assurer l'équilibre financier de l'Etat

Dans un souci de gestion durable des ressources et en cohérence avec ce qui précède, le Conseil d'Etat est également attentif à l'équilibre financier de l'Etat à court, moyen et long termes.

Cet équilibre nécessaire doit en effet permettre de délivrer des prestations sociales et sanitaires, qui ne se concrétisent pas uniquement par la création de postes, mais aussi par le versement d'aides directes à la population (aide sociale, subside LAMal, prestations complémentaires AVS, AI et familles, soutien financier à la formation, allocation logement, etc.). Il donne aussi à l'Etat la capacité d'investir massivement dans le domaine de la transition environnementale et énergétique, que ce soit via le Plan décennal d'investissements 2022-2031 ou en soutenant et en renforçant les actions visant la durabilité de l'activité économique des entreprises genevoises (réduction de la consommation énergétique et de matière, circuits courts et emplois locaux non délocalisables).

Or, l'article 1B de l'IN 181 pourrait mettre en péril cet équilibre financier, dès lors qu'il prévoit un montant annuel *« [correspondant] au minimum à 100 millions de francs par an avec pour objectif de créer 1 000 emplois supplémentaires chaque fois que le taux de chômage moyen annuel de l'année précédente est de 5% »*.

D'une part, cet énoncé ne reflète pas le coût actuel moyen d'un poste à l'Etat de Genève, qui s'élève à plus de 140 000 francs par an, en tenant compte de l'ensemble des charges sociales assumées par l'employeur. D'autre part, cet article crée de nouvelles charges contraintes qui entrent en contradiction avec l'esprit de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05), et risque de mener rapidement à l'application du mécanisme des mesures d'assainissement obligatoires (art. 14 LGAF) – ce dernier a été assoupli temporairement pour accompagner la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), du 28 septembre 2018 (cf. art. 68 LGAF), mais fixe tout de même une limite claire au déficit budgétaire admissible.

Par ailleurs, l'IN 181 reste muette sur le rôle que pourraient jouer les communes dans la création et le financement des emplois créés. S'il ressort clairement de l'initiative qu'il appartient au seul canton d'agir et de fixer dans son budget le montant alloué à la création de ces postes, aucune obligation n'est imposée aux communes, alors qu'elles sont, pour la plupart, bénéficiaires et qu'elles disposent d'une marge de manœuvre budgétaire plus grande.

Ainsi, l'IN 181 pourrait prêter la capacité de l'Etat à délivrer certaines prestations (cf. aides mentionnées plus haut) et à investir pour favoriser la transition vers une économie circulaire faible consommatrice d'énergie et de ressources.

Durée du travail

S'agissant de l'encouragement à réduire la durée du travail prévu à l'article 1C, il n'apparaît pas opportun de traiter cette problématique dans la LDévEco, cette question étant réglée par la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964 (LTr; RS 822.11).

Cela étant, fortement attaché au partenariat social, le Conseil d'Etat a la volonté d'encourager tous les acteurs – tant syndicaux que patronaux – à travailler ensemble sur les conditions de travail globales de leur secteur d'activité, et en particulier sur la conciliation entre le travail et la vie privée.

3. Conclusion

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'IN 181, et est disposé à contribuer à l'élaboration d'un contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO