



Audition du 1^{er} novembre 2022, devant la commission des affaires sociales du Grand Conseil

PL 13119 sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP - J 4 04)

IN 184 Initiative populaire cantonale 184 « Pour un congé parental maintenant ! »

IN 184 A au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 184 « Pour un congé parental maintenant! »

Mesdames et Messieurs les députés,

Nous vous remercions d'avoir consulté l'Union des Associations Patronales Genevoises (UAPG) en lien avec les projets cités en titre.

Nous nous concentrerons en préambule sur le **projet de loi du Conseil d'Etat, réformant la loi sur l'aide sociale**.

Comme indiqué dans notre prise de position relative à l'avant-projet, l'UAPG est globalement favorable aux buts, périmètre et principes de la loi. Nous saluons l'approche holistique du projet, l'accent mis sur la collaboration avec les communes, la mise en avant de l'importance de l'insertion professionnelle et le lien fait entre l'Hospice Général (HG), acteur essentiel du dispositif, et les milieux économiques. Notre union est également en accord avec les 10 axes prioritaires de la réforme proposée.

Le rapport du Conseil d'Etat sur la pauvreté à Genève dresse un état de lieu pour le canton et relève que les facteurs de pauvreté sont différents selon les étapes de la vie (passage à l'adulte, naissance d'un enfant ou fin de la vie active) ou la situation personnelle (formation insuffisante, santé défaillante, dettes, absence de logement, absence de statut légal, faible maîtrise de la langue, lien social faible, etc). Certains groupes sont plus à risque (familles avec enfants, transition professionnelle ou encore situation d'éloignement de l'emploi). Le travail (évidemment rémunéré) n'est pas une protection garantie contre la pauvreté, mais le fait est que la principale cause de pauvreté n'est pas le travail, mais le fait de ne pas en avoir. L'exclusion du marché du travail coupe un lien social majeur et restreint le réseau social, ce qui constitue un risque renforcé de pauvreté.

Si nous souhaitons limiter ce risque, il convient en effet de travailler sur l'ensemble des facteurs le favorisant, en collaboration étroite avec les départements et acteurs concernés. Cela précisé, nous nous permettons d'émettre néanmoins certaines réserves, que voici :

En préambule, nous déplorons l'absence d'un réel bilan de l'actuelle Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI). L'exposé des motifs du PL évoque plusieurs évaluations, sans plus de détails. Il relève par ailleurs que les incitations à l'emploi ou à la formation n'ont pas fonctionné à satisfaction, sans que l'on comprenne réellement pourquoi. Bien que cette révision ait été conduite durant la période particulière de la pandémie, qui a mis certains secteurs dans une situation compliquée, nous estimons qu'une réforme doit s'inscrire dans la durée et ne pas être abordée à l'aune d'une situation particulière.

Pour les auteurs du projet, le contexte pandémique aurait mis en avant la précarité de certaines formes de travail. Ces affirmations nous paraissent peu étayées. A notre sens, si des leçons doivent être tirées de la pandémie, il convient alors d'étendre également la réflexion à la lutte contre le travail au noir, qui doit être impérativement combattu. La crise a démontré l'ampleur du phénomène à Genève. Certaines situations s'expliquent par l'absence de permis de travail, mais pas seulement : Certains bénéficiaires de l'aide sociale peuvent également être en emploi sans être déclarés aux assurances sociales. Il convient donc de lutter contre ce phénomène, qui n'est pas acceptable, ni sous l'angle des assurances sociales et de la fiscalité d'une part, ni sous l'angle de l'égalité de traitement entre travailleurs, et entre employeurs, d'autre part.

Le PL, de nature sociale, est du ressort de la compétence du Département de la Cohésion Sociale (DCS). Nous relevons cependant que la question de la collaboration avec les autres acteurs impliqués devrait être approfondie pour prendre en compte l'ensemble des problématiques qui conduisent à l'exclusion. Nous pensons notamment au Département de l'instruction publique (DIP), dans la mesure où les personnes qui émargent à l'aide sociale sont très majoritairement sans formation. Une analyse sur les raisons qui poussent un certain nombre de jeunes à se retrouver en marge de la société à la sortie de leur scolarité obligatoire est à cet égard indispensable pour compléter de manière adéquate le dispositif proposé. L'exclusion se joue en effet dans les plus jeunes années dans certains cas. Nous faisons également référence à la question des indépendants. Le projet se réfère à l'économie de plateforme et à la nécessité d'accorder un filet de protection minimale aux indépendants. Il conviendrait tout d'abord de ne pas mélanger économie de plateforme et indépendants, qui peuvent être de natures et de structures très différentes. Il faut à ce propos de se rappeler que la sécurité sociale, notamment l'indemnisation par l'assurance chômage, ne s'applique pas dans la même mesure à ces derniers qu'aux salariés. Les indépendants, qui supportent seuls le risque d'entreprise, ne sont pas tenus de cotiser obligatoirement à l'assurance chômage. Partant, l'indemnisation des indépendants par l'assurance-chômage est exclue. Certes, l'art. 114 alinéa 2 lettre c) de la Constitution fédérale prévoit que les personnes exerçant une activité indépendante peuvent s'assurer à titre facultatif à l'assurance chômage. Néanmoins, le législateur fédéral a renoncé, pour divers motifs, à leur donner cette possibilité aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage (LACI). En conséquence, les personnes qui cessent l'exercice d'une activité indépendante (art. 9 LAVS et art. 12 de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales - LPG) ne sont pas couvertes contre le risque de chômage. Si les mesures d'exception avaient leur raison d'être durant la période d'exception du COVID, le présent projet n'a pas pour vocation de traiter d'une situation particulière mais doit s'inscrire dans la durée. Nous rappelons également que la question de l'économie de plateforme est traitée par le Département de l'Economie et de l'Emploi (DEE).

Rappelons par ailleurs qu'une Task Force employabilité a été mise sur pied il y a quelques mois, dans un contexte de crise. Sa mission n'est toutefois pas limitée à ce contexte et a pour ambition de réduire durablement le nombre de personnes exclues du marché du travail, par des compléments de formation ou des formations plus conséquentes. La Task Force a déjà permis de mettre en lumière deux éléments primordiaux pour réussir ce pari: le manque de coordination entre les services de l'Etat, efficaces mais qui travaillent en silo, et la multitude de programmes existants à différents niveaux, destinés précisément

à ce type de public. Le mal de Genève serait donc avant tout organisationnel et une meilleure synergie entre les services et les programmes profiterait à tous. Il serait ainsi judicieux que ce projet puisse aller dans ce sens également.

Venons-en maintenant à la question du coût de la réforme. Le but d'une législation sociale est avant tout de permettre l'intégration ou la réintégration sociale et professionnelle rapide et durable des bénéficiaires. Pour l'UAPG, l'exclusion n'est pas acceptable, porte atteinte à la dignité des personnes qui la subissent, et nous considérons indispensable que des moyens importants puissent être mis en œuvre pour la limiter. Nous relevons à ce propos que le dispositif proposé est quasiment sur mesure, ce qui a un coût évident. Or, cette question du coût n'est pas véritablement abordée par le projet. Même si la volonté est de faire en sorte que tout ce qui « investi » en amont soit économisé par la suite, cela ne ressort pas de manière claire dans le projet. Et rappelons que Genève est le 2^e canton suisse en termes de taux d'aide sociale économique. L'effort est déjà conséquent.

L'exposé des motifs – en se référant à une expérience menée à Winterthur - nous indique par ailleurs qu'un nombre réduit de dossiers par travailleur social réduit les coûts par personne à charge de l'aide sociale. Cette affirmation est loin d'être intuitive et nous aurions apprécié que le texte soit un peu plus disert à ce propos. En tout état, le projet doit conduire ses prestataires vers la réintégration mais ne doit en aucun cas entraîner une couche supplémentaire de coûts et de prestations, sans résultat visible et durable. Ce n'est qu'à ce titre que nous pouvons lui apporter notre soutien, avec les quelques remarques communiquées aux termes du présent. Notre Union souhaite également qu'un bilan intermédiaire soit effectué, afin de constater si les mesures retenues sont adéquates.

Notre Union se tient bien entendu à la disposition du DCS pour collaborer sur l'application de ce projet.

En complément de ce commentaire général, permettez-nous les commentaires ci-après au sujet de quelques dispositions proposées aux termes du projet:

- **Ad. Article 2**

La lettre c) de l'avant-projet de loi, indiquant que « la qualité et l'efficacité de la prise en charge, fondées notamment sur un haut niveau de compétences professionnelles » a disparu. Malgré les explications données par le représentant du Département concerné lors de notre audition, nous estimons utile le maintien de cette exigence aux termes de la loi.

- **Ad. Article 8**

- Notre Union apprécie l'importance accordée à la coopération avec les communes. Elles sont en effet un acteur central du dispositif d'aide à l'insertion et à la réinsertion. Nous doutons toutefois qu'elles puissent toutes désigner un répondant diplômé en travail social, dans la mesure où certaines administrations ne comptent que peu de collaborateurs. Les allègements prévus par l'alinéa 6, qui permettraient, selon notre compréhension, que certaines communes puissent désigner un répondant commun partagé entre plusieurs communes, nous semblent bienvenus.

- **Ad. Article 9**

Pour l'UAPG, il s'agit de faire connaître les prestations et d'en faciliter l'accès. Le non recours aux prestations peut s'expliquer par un environnement personnel ou familial. Ce qui importe, c'est que personnes exclues socialement ou professionnellement puissent rapidement obtenir des outils en lien direct et concret avec leur situation.

- **Ad. Article 10**

Si la lutte contre les discriminations est légitime et représente une des missions de l'Etat, c'est l'ensemble des situations qui doivent être considérées. Nous estimons par conséquent qu'il n'y a pas lieu de hiérarchiser les discriminations. Ce d'autant qu'un projet de loi dédié spécifiquement aux violences et discriminations liées au genre est déjà à l'étude devant le Grand Conseil. Pour ce qui est de l'alinéa 4, qui traite des contraintes liées aux besoins des enfants, nous attirons l'attention du législateur sur le fait qu'il convient de ne pas introduire d'inégalité de traitement par rapport aux personnes intégrées sur le marché de l'emploi.

- **Ad. Article 11**

L'exposé des motifs nous apprend qu'il est prévu de modifier le règlement d'application de la loi, en augmentant le coefficient familial. Si la franchise sur le revenu d'un enfant nous paraît pertinente, nous doutons qu'une éventuelle augmentation de cette franchise puisse, le cas échéant, permettre une réinsertion plus rapide et durable des bénéficiaires de l'aide, qui est l'une des missions de la loi.

- **Ad. Article 14**

Nous comprenons que l'accompagnement social remplace le contrat d'insertion existant. Nous nous interrogeons sur l'opportunité d'exiger de celui qui souhaite bénéficier de cet accompagnement qu'il en fasse la demande. D'une côté, une telle demande / démarche exigée du potentiel bénéficiaire a pour mérite de le responsabiliser. De l'autre, un accompagnement automatique et adapté aux besoins de la personne suivie serait peut-être plus efficace.

Ad. Article 18

L'UAPG comprend tout à fait la logique qui veut que des conditions de vie dignes favorisent la réinsertion. Il se trouve toutefois que nombre de Genevois actifs peinent également à trouver un logement adapté. Sous l'angle de l'égalité de traitement entre personnes en emploi et sans emploi, potentiellement dans une situation de précarité similaire ou comparable, il est indispensable de ne pas pénaliser une catégorie de personnes plutôt qu'une autre.

- **Ad. Articles 22 et 49**

Nous saluons tout d'abord le fait qu'à l'instar de l'actuel art. 8 alinéa 4 LIASI, l'alinéa 4 de l'art. 22 PL prévoit que l'octroi de prestations d'aide financière ne peut être dissocié de l'accompagnement social.

Pour permettre un remboursement plus aisé des prestations perçues indûment, par exemple en cas de dissimulation de revenus, nous suggérons un libellé légèrement différent de cette disposition, comme suit :

2. *Les prestations ne sont ni remboursables ni saisissables, sous réserve des articles 30, 49 et 51 à 55 de la présente loi.*
3. *Elles sont incessibles.*

- **Ad. Article 35**

Comment se justifie les exceptions aux éléments pris en compte pour le calcul du Revenu Déterminant Unifié (RDU)? Il nous semble en effet que certains éléments du RDU ne sont pas pris en compte aux termes de cette disposition.

- **Ad. Article 59**

S'il paraît judicieux d'accompagner la personne au bénéfice d'une aide lors d'une prise d'emploi, il nous semble tout aussi important de permettre à l'entreprise d'avoir un contact régulier avec l'HG, afin de discuter des éventuels ajustements à faire.

- **Ad. Article 73**

Il nous semble que ce volet, qui concerne le contrôle, remplace l'article 54 de l'APL, dont la formulation a été sensiblement adoucie puisque la phrase *Le Conseil d'Etat fixe par règlement le montant qui est laissé à la libre disposition de la personne concernée* a été ajoutée à l'alinéa 2 de l'article 54. L'UAPG s'interroge sur les raisons – et la pertinence - de cette modification.

Pour ce qui est **de l'IN 184**, nous souhaiterions en préambule rappeler que certains de nos membres ont soutenu le contreprojet à l'initiative fédérale, instaurant un congé paternité de 10 jours : Un tel congé paternité, instauré par l'introduction d'un nouvel art. 329g dans le Code des obligations, est ainsi en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021. L'un de nos membres – la FER Genève – soulignait dans sa communication à ses membres que :

La modification de loi proposée permet de répondre aux envies des pères de s'engager plus activement dans leur vie familiale et correspond à une vision moderne de la société où les pères veulent être présents pour leurs enfants dès la naissance. D'un point de vue économique, le potentiel de main-d'œuvre des mères ne pourra être utilisé que si on les décharge par une politique familiale tournée vers l'avenir, incluant le rôle des pères. De plus, le congé paternité de deux semaines, compromis âprement négocié dans le cadre parlementaire, est davantage compatible avec les besoins des entreprises qu'un congé de paternité de quatre semaines. Ce dernier serait trop cher et les charges sociales supplémentaires pèseraient lourdement sur les entreprises et les employés. Pour toutes ces raisons, le Conseil de direction de la FER Genève vous propose de soutenir cette modification de loi, c'est-à-dire le contre-projet.

Les milieux patronaux ne sont donc pas opposés au principe d'un congé paternité. Ce dernier participe à instaurer une plus grande égalité femmes-hommes. D'ailleurs, les initiants relèvent également que la proposition vise une meilleure répartition des tâches et des responsabilités au sein d'un foyer, constatant notamment que ce sont généralement les femmes qui mettent leur carrière entre parenthèse à l'arrivée d'un enfant.



Si c'est de moins en moins le cas, et que l'égalité au sein du foyer progresse auprès des jeunes générations, c'est en effet encore majoritairement la femme qui se met en retrait pour s'occuper des enfants. Si le congé paternité peut faire prendre conscience de l'importance de s'impliquer dans l'éducation des enfants, ce n'est toutefois et de loin pas la seule mesure qui permette d'y parvenir. Aux yeux de l'UAPG, une réforme de la fiscalisation des frais de garde, une augmentation de l'offre de places en crèches, des horaires scolaires mieux adaptés ou encore une fiscalité non pénalisante en cas de deuxième revenu sont des outils tout autant si ce n'est plus efficaces pour parvenir à cette fin, et surtout plus durables.

Dans le cas présent, il ne s'agit pas à proprement parler d'un supplément genevois de congé paternité – comme cela est le cas avec la LaMat, mais de l'introduction d'un congé parental. Or, le congé parental n'existe pas au niveau fédéral, ce qui remet clairement en question la validité juridique du projet sur le plan cantonal. Si le Conseil d'Etat a relevé ce risque dans son rapport, tout en choisissant de l'ignorer – ce qui est surprenant de la part d'un gouvernement d'un Etat de droit –, permettez-nous d'émettre les plus grands doutes sur la légalité du projet. Le Parlement fédéral a à cet égard récemment une nouvelle fois affirmé qu'il ne peut y avoir de congé parental cantonal en Suisse, le droit fédéral ne le prévoyant pas. Ces constatations ont été opérées par l'Assemblée fédérale en lien avec le traitement d'une initiative jurassienne demandant que les cantons puissent légiférer sur le congé parental ou le congé paternité sur leur territoire. Outre la question de la légalité d'une telle initiative cantonale, le parlement fédéral a estimé, nonobstant notre système fédéraliste, qu'il n'était pas opportun, dans un souci de cohésion nationale, d'introduire des solutions cantonales fragmentées.

Les initiants exposent que leur projet serait différent, dans la mesure où il ne concerne que le financement de ce congé, mais que la prise effective du congé prévu serait facultative. Outre que cet élément ne ressort pas clairement du texte, il convient de relever que l'on peine à comprendre comment s'articulera le modèle. D'une part, il y aurait ainsi une obligation de cotiser - il n'y a aucun élément facultatif de ce point de vue-là – mais d'autre part, la prise effective du congé serait facultative. Il n'est par ailleurs pas précisé si cette faculté (option) serait réservée au bénéficiaire (l'employé) ou également à l'entreprise (l'employeur), qui aurait ainsi le choix de ne pas accorder ce congé.

Quoi qu'il en soit, rappelons que Genève a déjà une politique de prélèvement obligatoire parmi les plus lourdes de Suisse – si ce n'est la plus lourde. Le Conseil d'Etat a évalué le coût de ce projet à CHF 50 millions par année, soit un prélèvement paritaire supplémentaire de 0,3% (0,15% - 0,15%). Accentuer encore ce décalage avec d'autres cantons ne fera que pénaliser notre canton au profit d'autres régions de Suisse, ainsi qu'en comparaison internationale. Nous rappelons par ailleurs que figurent encore à l'ordre du jour du Grand Conseil différents projets prévoyant d'augmenter le congé maternité et paternité, tant en temps qu'en argent (100% du salaire), d'introduire un congé parental de 43, voir 53 semaines (tout aussi non conforme au droit fédéral que la présente initiative), de faire financer une partie du parascolaire par les entreprises, d'introduire un Revenu de Base Inconditionnel (RBI), et cela sans parler des différents projets et initiatives visant à augmenter la charge fiscale, notamment sur les entreprises. Il serait sage d'éviter de faire de Genève un enfer fiscal et de charges, qui ferait fuir définitivement ceux qui



mettent largement la main au portemonnaie pour financer par leurs impôts et cotisations les prestations de l'Etat, dont l'ensemble de la population bénéficie.

Nous vous remercions de l'attention portée à nos commentaires et nous nous restons à votre disposition pour d'éventuelles questions complémentaires

Pierre-Alain L'HÔTE
Président

Olivia GUYOT UNGER
Directrice à la FER Genève