

La meilleure politique sociale, c'est l'emploi

Dossier préparé par: M. François Longchamp, conseiller d'Etat chargé du département de la solidarité et de l'emploi, avec l'appui de ses services

Juillet 2011

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Décembre 2005, le canton de Genève innove. François Longchamp, qui vient de faire son entrée au Conseil d'Etat, prend la charge d'un dicastère aux contours nouveaux. Le département «*de la solidarité et de l'emploi*» (DSE), pour la première fois en Suisse romande, place sous une même responsabilité les politiques de l'emploi, de l'aide sociale, du handicap. S'y ajoute le pilotage politique d'établissements autonomes tels que l'aéroport de Genève, Palexpo et la société des Ports Francs.

Ce regroupement est basé sur la conviction que la meilleure des politiques sociales, c'est celle qui intègre. Que la meilleure des politiques d'intégration, c'est l'emploi.

Ce dossier propose une analyse des prémisses qui ont conduit à ce regroupement de politiques sociale et d'emploi, ainsi que des développements concrets qu'il a permis depuis six ans.

RIASSUNTO

Dicembre 2005, il Canton Ginevra innova. François Longchamp, neo-eletto in Consiglio di Stato, assume la conduzione di un dicastero dai contorni nuovi. Il dipartimento "della solidarietà e dell'impiego" (DSE), per la prima volta in svizzera romanda, unisce le politiche dell'impiego, dell'assistenza sociale, dell'handicap. Si aggiunge la conduzione politica di enti autonomi come l'aeroporto di Ginevra, Palexpo e la società dei Porti Franchi.

Questo raggruppamento è basato sulla convinzione che la migliore delle politiche sociali è quella che integra, che la migliore delle politiche d'integrazione è l'impiego.

Questo dossier propone un'analisi delle premesse che hanno condotto a questo raggruppamento della politica sociale e di quella dell'impiego, e degli sviluppi concreti che ha permesso da sei anni.

Décembre 2005, le canton de Genève innove. François Longchamp, qui vient de faire son entrée au Conseil d'Etat, prend la charge d'un dicastère aux contours nouveaux. Le département «de la solidarité et de l'emploi» (DSE), pour la première fois en Suisse romande, place sous une même responsabilité les politiques de l'emploi, de l'aide sociale, du handicap. S'y ajoute le pilotage politique d'établissements autonomes tels que l'aéroport de Genève, Palexpo et la société des Ports Francs.

Un département sur mesure pour assouvir les goûts personnels d'un élu? Le reproche sera évoqué au cours des premiers mois de la législature. Le Conseil d'Etat, lui, assume: l'économie et le social doivent œuvrer dans la même direction. Une philosophie que François Longchamp exprime lui-même en ces termes: «*On mesure le succès d'une politique sociale au nombre de gens qui parviennent à s'en passer. Et pas au nombre de personnes qui en dépendent*».

Un discours qui tranche avec celui que l'on entend parfois dans le monde du social. Ainsi, quelques jours encore avant la cassure de la crise économique de 2008, le premier ministre espagnol José Luis Rodríguez Zapatero, membre du parti socialiste ouvrier espagnol, affiche avec fierté les résultats de sa première législature: «*Nous avons augmenté de 50% les dépenses dans le domaine du social!*». Mais cette générosité se fondait sur un optimisme excessif et un endettement public et privé également excessif. Trois ans plus tard, l'Espagne a augmenté de 7 ans l'âge légal de la retraite (de 60 à 67 ans), les retraites ne sont plus adaptées à l'inflation, les salaires des fonctionnaires ont été diminués de 5%, l'allocation de naissance de 2'500 euros est supprimée, le budget 2011 est inférieur de 9% à celui de l'année précédente, le taux de chômage atteint 21.2% en moyenne nationale.

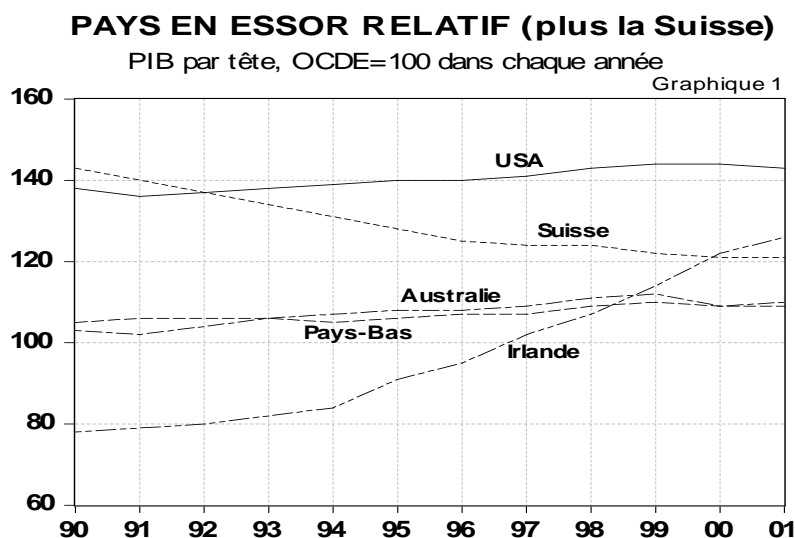
Comparaison n'est pas raison. Cela dit, le gouvernement genevois a la conviction que les politiques économiques, du chômage et du social doivent converger. C'est cette conviction qui a fondé le regroupement au sein du même département de domaines apparemment si divers que l'aéroport et les établissements médico-sociaux (EMS).

1. La preuve par le «*Dimanche noir*» du 6 décembre 1992: la décroissance n'est pas une option

Notre canton, de même que la Suisse en général, a traversé des années très difficiles entre 1990 et 2001. Le rejet de l'Espace économique européen par le peuple le 6 décembre 1992, comme l'avait dit le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, avait bel et bien été un «*dimanche noir*» pour la Suisse. L'économie suisse a stagné de façon prolongée durant la décennie 1990 et s'est rétractée par rapport aux autres pays industrialisés. La comparaison des taux de croissance réelle pour chaque pays selon ses statistiques nationales démontre que la Suisse

était bonne dernière parmi les pays de l'OCDE. La stratégie suicidaire de Swissair, condamnée à racheter des compagnies aériennes européennes hyper-déficitaires pour ne pas se priver de la «7^{ème} liberté» (celle d'opérer des vols entre deux pays tiers sans transiter par le pays national), date également de ce fameux dimanche noir.

La comparaison de l'évolution du produit intérieur brut (PIB) par habitant, après neutralisation de l'évolution des taux de changes par l'OCDE permet d'identifier la position relative des différents pays par rapport à la moyenne de l'OCDE, ce qui présente l'avantage d'une comparaison épurée des impacts conjoncturels communs à tous les pays. Le graphique ci-dessous démontre l'affaiblissement relatif de l'économie suisse pendant toute la décennie 1990 par rapport aux autres pays industrialisés. Il est tiré d'un cours du professeur Jean-Christian Lambelet, professeur retraité d'économie à l'Ecole des HEC de l'Université de Lausanne, ancien vice-président de la Commission fédérale des questions conjoncturelles.



1.1. La Suisse découvre le chômage

Sur le plan social, cette période aura été marquée par des évolutions dramatiques dans notre pays. Sur le front du chômage d'abord. Dans les années 90, la Suisse a connu pour la première fois de l'après-guerre une forte progression du chômage. Le taux de chômage a été multiplié par 9, passant de 0.5% en 1991 à 4.7% en 1994, son niveau restant élevé jusqu'à 1997 (5.2%). Au 31 décembre 1990, l'assurance-chômage disposait encore d'une fortune de 2,9 milliards de francs, et l'exercice 1990 avait produit un bénéfice de 284 millions. Elle s'est retrouvée fin 1998 avec une dette de 7,4 milliards de francs. Cette situation a contraint les Chambres fédérales à la 2^{ème} révision de la loi sur le chômage, qui a coûté des milliards

supplémentaires aux travailleurs suisses: le taux de cotisation a ainsi passé de 2% à 3% sur la part de salaire allant jusqu'à 97'200 francs, auquel s'est ajouté 1% de solidarité pour le montant compris entre 97'200 francs et 243'000 francs. A ces hausses de cotisations s'ajoutent désormais des contributions des pouvoirs publics - essentiellement la Confédération - pour des montants annuels oscillant entre 200 et 400 millions de francs. Malgré ces efforts considérables, il faudra ainsi attendre 2001 pour que l'assurance-chômage éponge sa dette.

Voilà pour l'impact financier sur l'assurance-chômage du recul de l'économie suisse dans les années 1990. L'impact social n'est pas moindre. La Suisse découvre le chômage de longue durée. La 2^{ème} révision de la loi sur le chômage prend en effet acte d'un chômage potentiellement de plus longue durée, puisque désormais la quasi-totalité des chômeurs peuvent bénéficier de 520 indemnités journalières (640 pour les chômeurs les plus âgés, 260 pour les jeunes sortants de formation). Auparavant, la durée maximale des indemnités était de 170 pour les individus ayant cotisé pendant 6 mois, 250 indemnités pour ceux ayant cotisé pendant une année et 400 indemnités pour 18 mois de cotisation. Dans certains cantons, à Genève notamment, la faiblesse de l'économie pousse l'Etat à créer un dispositif d'aide sociale spécifique pour les chômeurs qui, malgré l'allongement des indemnités, ne sont pas parvenus à trouver un emploi durant le délai cadre fédéral. C'est l'entrée en vigueur du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS).

1.2. L'impact sur l'invalidité

Mais l'impact réel de la crise des années 1990 sur l'emploi ne se borne pas aux chiffres du chômage. L'assurance-invalidité (AI) devient à cette époque-là l'autre «éponge» sociale d'une crise économique persistante. On voit alors le nombre de rentiers AI littéralement exploser, une part importante de personnes se trouvant ainsi définitivement (puisque les rentes étaient attribuées à vie) écartées du marché du travail. C'est ce qu'explique le Conseil fédéral dans sa réponse à l'interpellation 03.3551:

Des statistiques des années nonante attestent que, durant les années de stagnation économique, les dépenses de l'AI ont fortement augmenté. Cependant, le passage des chômeurs à l'AI ne s'est pas institutionnalisé et il n'y a pas eu là de pratique routinière. D'un point de vue quantitatif, une étude réalisée par l'OFAS en 1998 a montré que les passages de l'assurance-chômage à l'AI ont été statistiquement peu nombreux. Le nombre de chômeurs en fin de droit a fortement augmenté jusqu'en 1994, alors que celui des personnes qui ont obtenu par la suite une rente AI est resté stable, à quelque 2%. D'un point

de vue qualitatif, le lien entre travail ou chômage, maladie et invalidité paraît complexe: des expériences montrent que la mise à l'invalidité se produit souvent avant même que les personnes ne soient mises au chômage. Lorsque le chômage constitue une menace (économique), un problème de santé présent depuis des années (p. ex. un mal de dos) peut entraîner une maladie, si bien que la personne menacée de chômage devient malade. Elle peut ainsi se retrouver à l'invalidité sans avoir forcément perçu d'indemnités de chômage.

Ce que dit le Conseil fédéral, c'est que l'assurance-invalidité a épongé, d'une certaine manière, une partie significative de l'impact réel de la crise économique. Le Conseil fédéral confirmera ce fait dans son rapport explicatif de juin 2000 dans le cadre de la consultation en vue de la 4^e révision de l'AI:

De 1985 à 1995, la probabilité de devenir rentier AI pour une personne en âge de travailler (incidence) a subi une hausse d'environ 30%. Sur le plan cantonal, cette évolution n'est pas uniforme. Il s'avère que les cantons à forte incidence affichent généralement aussi un taux de chômage élevé. Inversement, les cantons dont le nombre d'invalides est inférieur à la moyenne bénéficient d'un faible taux de chômage. Il existe ainsi un certain parallélisme entre taux de chômage et probabilité de devenir invalide.

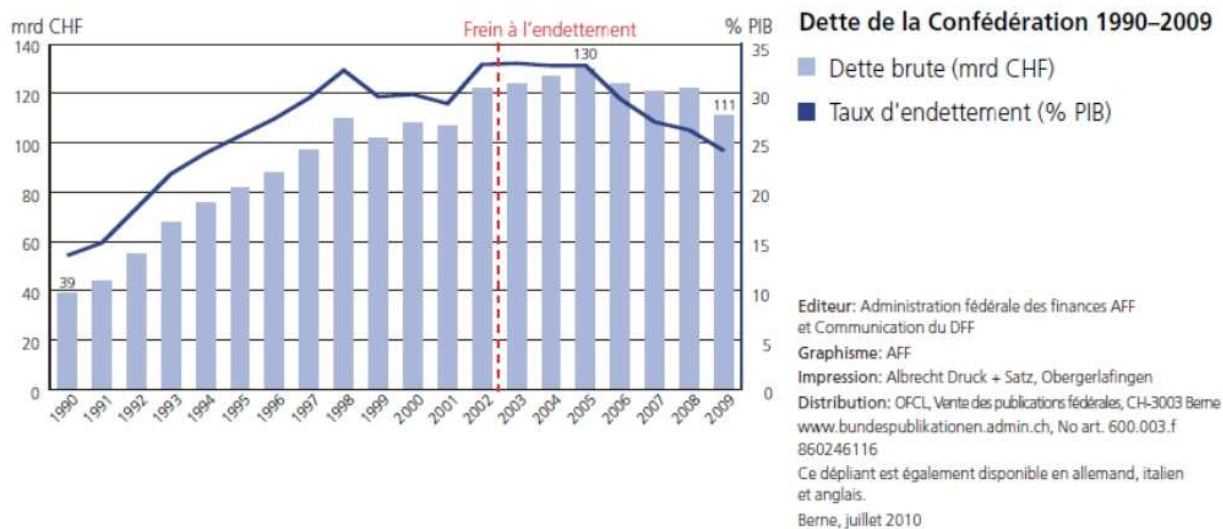
Ainsi, mesurer l'impact de cette crise par le seul critère du taux de chômage reviendrait à tronquer une part importante de la réalité.

Au même moment où la Suisse rejetait l'Espace économique européen, le capital de l'AI était de 240 millions de francs, avec un taux de cotisation de 1.2% (fin 1992). Le taux passera à 1.4% dès le 1^{er} janvier 1995 ce qui n'empêchera pas l'AI d'afficher fin 1996 une dette de 1,6 milliard de francs, puis de 2,2 milliards fin 1997. La dette est époncée d'un coup de passe-passe via un transfert de fonds aux dépens de l'assurance perte de gains de 2,2 milliards, mais elle se creuse immédiatement pour atteindre, fin 1999, quelque 1,5 milliard de francs. L'impact des rentes attribuées dans les années 1990 se fait sentir aujourd'hui encore, et malgré la 5^e révision de l'AI entrée en vigueur en 2007, qui a permis pour la première fois de réduire le nombre de nouvelles rentes versées, l'AI se trouve aujourd'hui avec près de 15 milliards de dettes, tandis que l'entier de la population a consenti à deux relèvements successifs de la TVA pour l'assainir. En 2009, l'AI produisait un déficit annuel de 1,1 milliard de francs pour des dépenses totales de 9,3 milliards. En d'autres termes, pour chaque franc dépensé, 12 centimes ont été couverts par la dette de l'AI auprès de l'AVS.

La casse n'est bien évidemment pas que financière. Elle est surtout, et d'abord, humaine. L'impact du ralentissement économique des années 1990 se chiffre par une croissance annuelle de 4.1% en moyenne des rentes AI entre 1998 et 2003. Autre signal de la souffrance qu'a entraîné cette période de crise: l'augmentation des rentes octroyées en raison de maladies psychiques est d'environ 10% par an durant la même période. Le lien avec le monde du travail est attesté par un autre élément: on constate en effet que le nombre de nouvelles rentes a plus augmenté chez les personnes de 35 à 54 ans que dans les autres groupes d'âge. Ce qui a des conséquences particulières sur les coûts, étant donné que la durée de perception de la rente est relativement longue pour ces personnes.

1.3. La dette, opium du peuple

Le choc des années 90 fut donc terrible. Il n'a pu être amorti, pour que la population n'en souffre que modérément, qu'au prix d'une politique budgétaire expansive, qui a vu la dette brute de la Confédération passer, en dix ans, de 38 à 108,1 milliards de francs, entraînant dans son sillage une hausse de la quote-part fiscale de 9% à 11,6% du PIB. Le taux d'endettement de la Confédération atteint 130% du PIB à la fin de la décennie 90, pour se stabiliser dès 2002 avec le frein à l'endettement, et diminuer dès l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'UE:



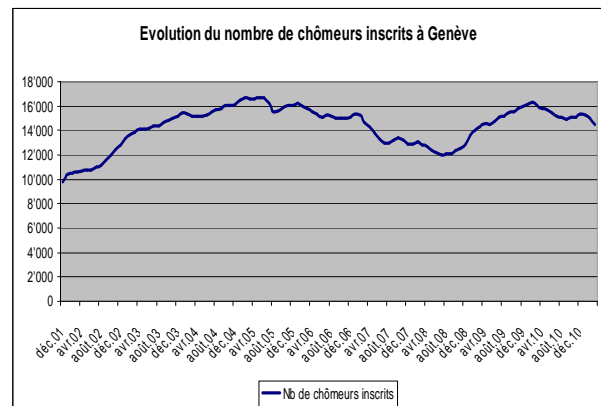
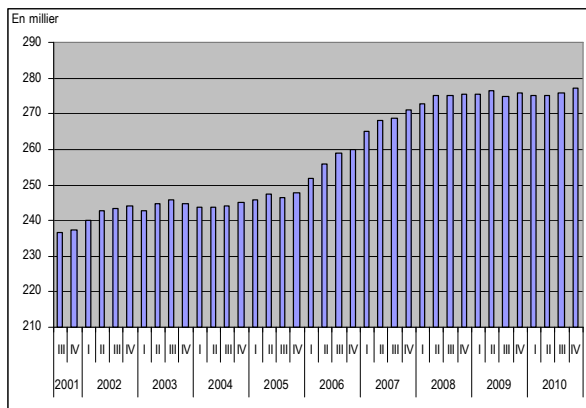
2. La croissance ne suffit pas, il faut des politiques sociales orientées vers l'emploi

L'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'UE permet à la Suisse de renouer avec la croissance. Genève et l'Arc lémanique en profitent, avec des taux de croissance impressionnants en termes de créations d'emplois et de progression du PIB.

Le canton toutefois paie lourdement encore les conséquences de la crise passée, avec notamment le sauvetage de la BCGe qui coûtera 2.34 milliards à l'Etat de Genève. Le canton entre dans une phase de grandes difficultés budgétaires, de conflits avec la fonction publique sur les mécanismes salariaux, de budgets positifs débouchant sur des comptes déficitaires pour près d'un demi-milliard (exercice 2003).

La forte croissance économique ne s'accompagne pas d'une amélioration aussi nette que souhaitable des chiffres du chômage.

Evolution de l'emploi / évolution du chômage



Analysons ces courbes en trois périodes: 2001 à juin 2004 (les bilatérales sont votées, mais on en reste à la «*préférence nationale*» et la libre-circulation n'est pas encore en vigueur), puis de juin 2004 à juin 2008 (la libre-circulation avec l'UE entre en vigueur) puis dès juin 2008 (impact de la crise économique mondiale).

2001 à juin 2004:

Le vote par le peuple de l'accord bilatéral amène un retour de la confiance et donc une création d'emplois. Cependant, l'accord sur la libre-circulation doit attendre juin 2004 pour commencer à déployer ses effets. La règle, à l'engagement de personnel, reste la priorité nationale. Or, malgré cela, le nombre de chômeurs augmente de manière spectaculaire durant cette période!

Il faut y voir deux explications. D'abord, le frein à l'engagement d'immigrants européens empêche la création d'emplois à forte valeur ajoutée, génératrice de croissance pour toute l'économie. La croissance de l'emploi reste donc faible. Mais surtout, la «*préférence nationale*» ne suffit pas à empêcher une très forte hausse du chômage. Celle-ci est au contraire encouragée par une loi cantonale en matière de chômage qui, au lieu de viser un retour rapide à l'emploi, permet bien plus de prolonger indéfiniment le droit au chômage par le mécanisme pervers des emplois temporaires cantonaux.

Juin 2004 à juin 2008:

Depuis l'élargissement des contingents de travailleurs issus des 15 premiers Etats membres de l'UE, jusqu'à la crise économique mondiale de 2008, le nombre d'emplois créés à Genève explose littéralement (environ 41'000 emplois de plus en 4 ans). Le nombre de chômeurs inscrits durant la même période, lui, diminue certes, mais seulement de 4'100 personnes. Autrement dit: il faut créer 10 emplois pour avoir 1 chômeur de moins.

Tout n'est pas si simple toutefois et le bilan est bien meilleur qu'il n'y paraît. Car en plus de ce solde de 4'100 personnes (en réalité, ce sont 20'000 personnes par an qui quittent le chômage), le canton vient tout juste de se doter d'une nouvelle loi contre le chômage entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. Il faut ainsi ajouter à ces 4'100 personnes les quelque 2'400 qui étaient auparavant en emplois temporaires cantonaux. De même, la nouvelle loi sur l'aide sociale individuelle, entrée en vigueur en juillet 2006, a renforcé les incitations à l'insertion professionnelle. Résultat: en 2007 et 2008, le nombre de personnes inscrites à l'Hospice général pour une aide financière diminue, de 6'205 en 2006 à 5'436 en 2008, soit une baisse de 12.4% sur deux ans, la première depuis le début des années 1990!

Enfin, le 1^{er} janvier 2008 est entrée en vigueur la 5^e révision de l'AI, qui met en place un dispositif accru de réinsertion et de prévention. Pour la première fois depuis le début des années 1980, le montant total des rentes versées à Genève a diminué, passant de 179,12 millions en 2008, à 156,7 millions en 2010, une baisse de 12.5% en deux ans.

Au final, le solde positif de cette période doit se monter à probablement 10'000 réinsertions professionnelles et sociales réussies dans notre canton. On le doit à la croissance, ainsi qu'à des politiques sociales plus orientées vers l'emploi.

Depuis juin 2008:

La crise des subprimes aux Etats-Unis entraîne une crise financière et économique majeure dans le monde entier, avec des destructions de capital supérieures à celles de la grande crise de 1929. L'existence de systèmes sociaux (assurance-chômage en particulier) et les réponses successives des grandes institutions financières (le FMI), des organismes multilatéraux (l'Union européenne, le G20), des banques centrales et des Etats permettent d'amortir en partie ce choc et d'éviter les désordres majeurs que le monde avait connus 80 ans plus tôt. Mais l'économie recule, y compris en Suisse. En 2009, le PIB mondial est en baisse de 2.2%. La baisse est même de 3.5% pour les pays de l'OCDE et de 4.1% pour l'Union européenne. En Suisse, le repli du PIB n'aura été «*que*» de -1.5%, ce qui est tout de même le pire résultat depuis la crise de 1975-1976, qui avait suivi le grand choc pétrolier. De juin 2008 à février 2010, le nombre de chômeurs inscrits en Suisse va presque doubler, passant de 91'477

personnes à 172'999 personnes (+89.1%). Au cours de la même période, le nombre d'emplois continue légèrement à progresser à Genève, mais le nombre de chômeurs augmente tout de même de 33.6% (passant de 13'300 à 16'282 personnes), à quoi il faut ajouter un total de 5'000 personnes au chômage partiel.

Dès 2010, la croissance économique est de retour en Suisse et à Genève. Mais l'impact d'une crise de ce type sur l'aide sociale se ressent toujours avec du retard, un retard de quelque 18 mois environ, soit la durée maximale d'indemnisation par l'assurance-chômage. Car certaines personnes ayant perdu leur emploi durant la crise ne parviendront pas à en retrouver durant leur délai d'indemnisation et se retrouveront donc dépendantes de l'aide sociale. Il s'agit surtout de personnes faiblement qualifiées, ou dont les qualifications sont en désuétude en raison de l'évolution de l'économie.

3. Les vases communicants

Le ministre de l'emploi, qui doit d'abord gérer la problématique du chômage, peut ainsi se limiter à attendre le retour d'un cycle économique plus favorable et se réjouir que les chiffres du chômage commenceront à baisser trois ou quatre mois après le retour de la croissance. Les chômeurs les plus fragiles, faiblement qualifiés et avec peu de ressources financières, seront désormais pris en charge par l'aide sociale et le RMCAS, à l'Hospice général. A l'inverse, le ministre du social devra soudain assurer la prise en charge de centaines de personnes qui, outre leurs faibles qualifications, auront été déstabilisées par 18 à 24 mois de chômage, de recherches d'emploi infructueuses, conduisant à une perte de la confiance en soi et souvent à une rupture du lien social, voire à des ruptures des liens conjugaux et familiaux.

Le regroupement des politiques sociales et des politiques de l'emploi sous un même département a précisément pour but de contrer cette dynamique des vases communicants. Pour paraphraser une campagne publicitaire d'une grande entreprise suisse, *«avant d'être parvenu à réinsérer chaque chômeur, le ministre de la solidarité et de l'emploi ne cessera pas ses efforts»*. Les politiques d'insertion menées dans le cadre du chômage et dans le cadre de l'aide sociale doivent désormais converger, et considérer la personne et son évolution.

C'est ce contexte qui a conduit le département de la solidarité à engager, dès sa création fin 2005, une lutte sans merci contre la durée du chômage. Au fond, le taux de chômage n'est en soi pas le véritable problème, si chaque chômeur parvient à retrouver un emploi rapidement. En revanche, ce qu'il faut combattre impérativement, c'est le chômage de longue durée. Ce chômage qui atteint durablement la dignité, la fierté, les compétences et l'image de soi d'une personne. Ce chômage qui est un véritable facteur d'exclusion. Toutes les études le démontrent: parmi tous les facteurs qui peuvent pénaliser un chômeur (faible

qualification, âge avancé, handicap physique, faible réseau social, etc.) le plus nuisible est la durée du chômage. Plus un chômeur reste longtemps éloigné du marché du travail, plus sa réinsertion devient difficile. C'est d'ailleurs l'un des éléments qui expliquent que la durée moyenne de persistance d'une personne au RMCAS (3 ans et demi) est nettement plus longue que celle d'une personne à l'aide sociale (2 ans).

4. Les réformes législatives, réglementaires et organisationnelles

Depuis sa création fin 2005, le DSE a conduit quelques chantiers d'importance stratégique afin d'améliorer la lutte contre le chômage et de la faire converger avec celle contre l'exclusion sociale. En voici les principaux.

4.1. Loi cantonale en matière de chômage (LMC)

La réforme la plus emblématique de la nouvelle politique genevoise en matière de lutte contre le chômage est, à n'en pas douter, la loi cantonale en matière de chômage (LMC), votée par le Grand Conseil en juin 2007, par 68% du peuple en décembre 2007 et entrée en vigueur au 1^{er} février 2008.

La loi partait d'un constat simple: alors que Genève était le canton de Suisse qui investissait le plus de moyens financiers dans la lutte contre le chômage, il affichait simultanément les pires résultats sur les indicateurs essentiels (taux de chômage, durée moyenne du chômage, taux de chômage de longue durée). La comparaison restait très défavorable également avec des cantons aux caractéristiques semblables: fortement urbanisés, à l'économie tertiarisée et avec la proximité immédiate de la frontière (française ou allemande).

La LMC ne prétend pas apporter de réponse nouvelle au chômage de très longue durée, à savoir les personnes qui se trouvent depuis plusieurs années dans le dispositif du RMCAS. Ces situations font l'objet de la réforme LIASI, décrite au point 4.5. Le but de la LMC consiste à améliorer le traitement du chômage durant le délai-cadre fédéral, ou juste à son terme. Elle part du constat que le pire obstacle à la réinsertion, c'est la durée du chômage, et qu'il faut donc accélérer autant que possible le retour à l'emploi.

A Genève, c'est une véritable révolution copernicienne. Jusqu'ici, la politique genevoise en matière de chômage visait prioritairement à garantir aux chômeurs en fin de droit un emploi temporaire cantonal (ETC) de douze mois, leur donnant droit ensuite à un nouveau délai-cadre d'indemnisation fédérale. La politique cantonale en matière de chômage s'intéressait donc peu au suivi des chômeurs durant les premiers mois après leur inscription, et concentrait les moyens sur les chômeurs en fin de droit. Ces moyens, en

outre, n'avaient pas pour objectif prioritaire leur réinsertion, mais bien le prolongement de leurs indemnités fédérales. Par ailleurs, elle se délestait sur l'aide sociale et le RMCAS. Les bénéficiaires des ETC et du RMCAS ne figurant plus dans les statistiques du chômage, le dispositif était donc en réalité bien plus mauvais encore qu'il ne le paraissait. Mais la séparation des politiques de l'emploi et de celles de l'aide sociale permettaient cet artifice.

Depuis 2008, la LMC ambitionne à l'inverse de réduire la durée du chômage. C'est ainsi qu'elle fixe des jalons dans le suivi de chaque chômeur: un diagnostic d'insertion au plus tard après le premier mois, un plan d'action mis en œuvre au plus tard dès le 3^{ème} mois, un entretien approfondi au 6^{ème} mois permettant d'affiner, voire de corriger le diagnostic d'insertion, et enfin la mise en œuvre au plus tard au 12^{ème} mois d'une mesure de formation ou de reclassement.

Par ailleurs, pour les chômeurs parvenus en fin de droit, elle instaure 3 mesures: l'allocation de retour à l'emploi (ARE), considérablement renforcée par rapport à l'ancienne loi (50% du salaire est pris en charge pendant 12 à 24 mois par l'Etat en cas d'engagement d'un chômeur en fin de droit), le programme des emplois de solidarité (EdS) destiné aux chômeurs menacés par une rupture du lien social et dont un retour rapide à l'emploi sur le marché primaire est peu probable, et les stages cantonaux emploi-formation (PCEF), destinés à permettre l'achèvement d'un programme emploi-formation débuté durant le délai-cadre.

L'entier du dispositif s'oriente donc vers la réinsertion professionnelle. Le rapport divers 873 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 2 mai 2011, évalue l'impact de cette nouvelle loi. Il constate, à l'appui d'un rapport de l'observatoire universitaire de l'emploi de l'Université de Genève, que les mesures votées par le législateur ont un impact favorable sur la baisse de la durée moyenne du chômage. Il constate également que leur mise en œuvre conserve d'importantes marges d'amélioration, car l'attribution des mesures reste encore trop tardive, et probablement encore influencée par la logique de l'ancienne loi. C'est ainsi que moins de la moitié des stages PEF sont effectivement attribués dans le délai légal (au plus tard au 12^{ème} mois de chômage), et que les stages cantonaux PCEF, d'une durée de six mois, sont trop souvent utilisés comme un instrument de dernier recours pour prolonger le droit aux indemnités, sans véritable objectif de formation ou de requalification. Dans le cadre de sa réorganisation, l'OCE s'est attelé à améliorer ces résultats, tandis que le Conseil d'Etat a déposé simultanément, le 2 mai 2011, le projet de loi 10821 visant à accélérer encore le suivi de chaque dossier et à renforcer les mesures d'insertion efficaces comme l'ARE.

4.2. Loi cantonale sur l'aide sociale individuelle (LASI)

Le 22 mars 2007, le Grand Conseil approuve la loi sur l'aide sociale individuelle, qui remplace la loi sur l'assistance publique. Le poids des mots: il ne s'agit plus d'assister, ni même d'une assistance publique, mais bien d'aider et cela de manière individuelle, c'est-à-dire en tenant compte des besoins et des potentialités de chacun.

La principale innovation de cette loi et de son règlement d'application (du 25 juillet 2007), c'est l'idée que l'aide sociale doit viser non pas en priorité la rente, mais bien la réinsertion - qu'elle soit sociale ou professionnelle. Cette volonté se cristallise dans la création du «*supplément d'intégration*», versé à celles et ceux qui peuvent et veulent atteindre des objectifs. Plutôt qu'une assistance indiscriminée, versée sans tenir compte des efforts menés par les individus, la nouvelle loi et son règlement impliquent, entre l'assistant-e social-e et les bénéficiaires, l'établissement d'un contrat d'aide sociale, dans lequel les deux parties fixent des objectifs qui doivent amener progressivement le bénéficiaire à plus d'autonomie, voire à l'autonomie complète.

Pour paraphraser un conte africain, il vaut mieux donner à un affamé une canne à pêche qu'un poisson à manger. Certes. Mais en n'oubliant pas de lui donner tout de même un poisson pour qu'il ait la force de pêcher. C'est ainsi que plus de 95% des bénéficiaires de l'aide sociale perçoivent effectivement leur supplément d'intégration, démontrant que l'instrument est bien utilisé comme un encouragement et une valorisation des efforts fournis par chacun, en fonction de ses capacités, et non comme une sanction, ce que redoutaient les adversaires de la loi.

4.3. Loi sur les prestations complémentaires familiales

Durant ces dix dernières années, la répartition des ressources entre les ménages s'est modifiée. La situation des retraités s'est améliorée et la pauvreté a quasiment disparu dans cette couche de la population. Leurs revenus, basés sur les trois piliers de la sécurité sociale (AVS, prévoyance professionnelle, épargne individuelle), remplissent en effet toujours mieux leur rôle. En revanche, selon une observation faite par l'office fédéral des assurances sociales (OFAS)¹, le risque de précarité menace toujours davantage les jeunes actifs. Cette évolution aura inévitablement une incidence sur la solidarité intergénérationnelle dont le poids repose, encore aujourd'hui, sur les personnes actives. Une redistribution des cartes se dessine, combinant les effets du vieillissement de la population et la nouvelle

¹ «*La situation économique des actifs et des retraités*», Philippe Wanner, Alexis Gabadinho, 27 février 2008.

répartition des ressources entre les générations². Plusieurs études³ ont démontré qu'avoir des enfants accroît le risque de pauvreté. Les personnes élevant seules des enfants sont beaucoup plus menacées par la pauvreté (en Suisse, environ 15% des familles sont monoparentales) et, pour les couples, ce risque augmente avec le nombre d'enfants (en particulier dès 3 enfants et plus).

Les difficultés que les familles rencontrent sont accrues par le fait que le revenu du travail ne permet pas toujours d'assumer les dépenses élémentaires nécessaires à la couverture des besoins vitaux. La catégorie des working poor se situe à l'intersection entre le groupe des personnes actives et celui des personnes en grande pauvreté. Selon la définition de l'office fédéral de la statistique (OFS), un travailleur (personne entre 20 et 59 ans) est considéré comme pauvre lorsque l'ensemble des revenus du ménage, pour un volume d'activité cumulé, égal ou supérieur à 36 heures par semaine, est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil, selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), s'établit à 2'600 francs par mois pour une personne seule, à 3'800 francs pour une famille monoparentale avec 2 enfants et à 4'586 francs pour un couple avec 2 enfants.

Dans ce domaine également, le rapprochement des politiques sociales et des politiques de l'emploi ont permis d'innover. On comprend bien en effet que la mise en œuvre de dispositifs visant à combattre la sous-enchère salariale n'a pas de prise sur ce type de problématique, étant donné que les salaires visés sont en général conformes aux normes légales ou conventionnelles. Pire: une personne bénéficiant d'un salaire équivalent au salaire médian peut se trouver en situation de précarité économique, si elle a une charge de famille élevée (4 enfants par exemple), tandis qu'un couple marié sans enfants, dont chaque membre gagne un salaire inférieur de 25% au salaire médian, se situe à l'inverse dans une situation confortable.

C'est la raison pour laquelle la réponse qui était apportée jusqu'ici à ces situations consistait à combler les ressources manquantes par l'aide sociale. Cette réponse s'avère toutefois doublement inadaptée. D'abord, les personnes concernées n'ont en réalité pas de problème d'insertion sociale

² «Une stratégie d'investissement social ciblée sur les enfants», Giuliano Bonoli, IDHEAP, avril 2008.

³ «La pauvreté des personnes en âge de travailler», Taux de pauvreté et de working poor parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2.4.2007;

«Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus», Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Berne, janvier 2003;

«Les bas salaires dans le canton de Genève de 2000 à 2004», Office cantonal de la statistique (OCSTAT), août 2004.

ou professionnelle, puisqu'elles travaillent et ont des enfants. Elles ont exclusivement un problème de revenus inadaptés aux charges. Ensuite, elle aggrave une réalité préoccupante: près de 50% des bénéficiaires de l'aide sociale sont des personnes de moins de 25 ans, en grande partie les enfants des bénéficiaires d'aide sociale. Pour une famille, il est démontré qu'une insuffisance de revenus s'accompagne, en règle générale, de carences dans de nombreux domaines vitaux, qui peuvent mener à l'isolement social, à des problèmes de santé, à des difficultés de logement. Les familles pauvres ont alors recours au soutien apporté par l'aide sociale, souvent vécu comme une humiliation qui peut encore aggraver leur situation économique et personnelle. En particulier, la restriction des possibilités d'action et d'épanouissement des jeunes membres de la famille peut conduire à une augmentation de leur potentiel d'agressivité, à des difficultés scolaires et à un risque de marginalisation.

Au début de l'été 2009, le Conseil d'Etat genevois a lancé une procédure de consultation sur l'introduction de prestations complémentaires familiales visant à venir en aide à ces familles. Le projet de loi fut déposé en novembre 2009 et voté le 11 février 2011 par le Grand Conseil, sans opposition à l'exception d'un seul parti. La réponse apportée à la problématique des *working poor* par ce projet de loi constitue là aussi l'illustration de la forte imbrication entre les politiques de l'emploi et les politiques sociales. En effet, tout le dispositif est construit pour faciliter l'activité lucrative et valoriser les efforts consentis par les individus. Tout d'abord, il est réservé aux familles exerçant une activité lucrative (au moins 40% pour une famille monoparentale, 90% pour un couple). Ensuite, le mode de calcul des prestations tient compte du «*revenu hypothétique*», de manière à s'assurer que les bénéficiaires conservent toujours un intérêt à augmenter les revenus du travail propre. Enfin, l'activité professionnelle des parents sera encouragée par le fait que, aux prestations financières proprement dites, s'ajoute la prise en charge d'éventuels frais de garde des enfants.

4.4. Loi contre les effets de seuil dans les subsides assurance-maladie

Travailler plus pour gagner moins: c'est la conséquence directe des effets de seuil dans la politique sociale. Une politique sociale juste, moderne et dynamique doit les combattre énergiquement. D'abord, parce que ces mécanismes sont particulièrement injustes. Ils touchent forcément des personnes de condition modeste, puisque, par définition, ils interviennent lorsque les revenus dépassent de justesse les barèmes donnant droit à des aides publiques. Ensuite, parce qu'ils pénalisent celles et ceux qui fournissent des efforts pour augmenter leurs revenus et ne plus dépendre des aides publiques.

Plus fondamentalement, ces effets de seuil discréditent un système social. Et si l'on veut préserver durablement un système social juste et généreux, il faut veiller à y supprimer tous les facteurs d'incompréhension.

En 2009, Genève a supprimé l'ensemble des effets de seuil existant dans le domaine de la politique sociale. Du moins les effets de seuil relevant de la compétence cantonale. Subsiste en effet l'effet de seuil - très important au demeurant - qui relève des prestations complémentaires fédérales, aggravé en Ville de Genève par des prestations municipales. Dans ce domaine, le seul fait de disposer d'un franc de revenu au-delà des limites donnant droit aux prestations complémentaires, peut entraîner près de 1'000 francs mensuels de perte de revenu disponible réel. Ainsi, pour quelques francs de revenu de différence, une personne se voit refuser le remboursement de ses frais médicaux, d'assurance maladie, de lunettes, d'abonnement TPG et de redevance radio-tv.

La CSIAS a publié fin février 2008 une étude sur les différents effets de seuil à Genève. L'Etat y a répondu très rapidement. Le train de lois déposées par le DSE au Grand Conseil, portait sur les effets de seuil dans deux domaines clé: les subsides de l'assurance-maladie (PL 10292 du 19 juin 2008) et l'aide sociale (PL 10293 du 19 juin 2008). Les premières lois ont été rapidement votées par le Grand Conseil.

Le DSE n'avait pas attendu ces études pour agir sur certains effets pervers de la politique sociale. Ainsi dès 2007 nous avons utilisé le revenu déterminant unifié (RDU) pour déterminer le droit aux subsides. Et en septembre 2007, le DSE déposait un projet de loi (PL 10122), voté quatre mois plus tard, supprimant le subside automatique aux personnes dont le revenu, inférieur aux barèmes d'aide sociale, ne paraît pas plausible.

La suppression de l'effet de seuil dans le domaine des subsides d'assurance-maladie, voilà un thème qui, de prime abord, peut sembler rébarbatif. Mais dès que l'on entre dans des situations concrètes, chacun constatera l'intérêt qu'il y a à les combattre. L'étude de la CSIAS porte sur des chiffres datant du 1^{er} janvier 2006, très parlants.

Le premier exemple est celui d'une famille monoparentale avec un enfant. Pour cette famille, le droit au subside s'éteint au-delà d'un revenu de 63'000 francs par an. Si la mère, ou le père concerné, reçoit une augmentation de salaire de 1'000 francs, elle/il a intérêt à la refuser! En effet, en perdant d'un coup les subsides partiels de l'assurance-maladie, elle/il aura dans son porte-monnaie 1'594 francs de moins que si son salaire avait stagné. Pour se retrouver avec un revenu disponible identique à celui qu'elle/il a avec un salaire de 63'000 francs, elle/il doit atteindre 67'000 francs de salaire brut.

Second exemple (*toujours selon les chiffres 2006, étude CSIAS*): la famille avec deux parents et deux enfants perd le droit au subside dès qu'elle franchit le seuil du salaire brut de 75'000 francs. Si le salaire brut passe à 76'000 francs par an, cette famille perd, en réalité, 2'465 francs par an dans son portemonnaie.

Nous sommes donc bien devant des cas concrets et relativement brutaux d'effets de seuil, et qui touchent des ménages à faibles revenus. Pour contrer ces effets pervers, à partir du 1^{er} janvier 2009, le barème des subsides a été étendu. Ce qui a permis aux parents dont le revenu dépasse les limites du barème, de bénéficier malgré tout, dans certaines limites, des subsides pour leurs enfants. Les familles de plus de 8'000 enfants genevois en ont profité.

4.5. Réforme RMCAS - LIASI

Le 11 février 2011, le Grand Conseil genevois a approuvé une réforme importante du dispositif d'insertion des chômeurs de très longue durée. Alors que la LMC (voir 4.1.) doit améliorer l'insertion des chômeurs durant leur délai-cadre, la réforme LIASI vise à venir en aide aux personnes les plus éloignées du marché de l'emploi: les chômeurs en fin de droit ou les personnes inscrites à l'aide sociale sans droit à l'assurance-chômage.

La pratique actuelle consiste à discriminer les demandeurs d'emploi au bénéfice de l'aide sociale selon un critère peu opérant: d'un côté, ceux qui ont bénéficié des indemnités de l'assurance-chômage, les autres de l'autre côté.

Le DSE veut désormais mettre sur pied d'égalité les bénéficiaires de l'aide sociale n'ayant jamais eu droit aux prestations du chômage (jeunes sans formation, personnes sans expérience professionnelle, etc.) et les chômeurs en fin de droit. Avec la réforme proposée, ces deux catégories de personnes bénéficieront des mêmes aides, à savoir un stage d'évaluation à l'emploi de quatre semaines pour déterminer leur projet de réinsertion sociale et professionnelle, suivi de mesures professionnelles ciblées. Par ailleurs, les bénéficiaires de l'aide sociale auront accès aux allocations de retour à l'emploi (ARE) et aux emplois de solidarité (EdS).

L'innovation principale de cette loi puise dans la philosophie du département regroupant les politiques de «*solidarité et d'emploi*». Il s'agit en effet d'offrir les mêmes chances d'insertion sociale et professionnelle à toute personne s'inscrivant à l'aide sociale, autrement dit: de donner des réponses qui correspondent aux besoins réels de la personne, quel que soit son statut dans le contexte de la loi fédérale sur l'assurance-chômage.

A l'inverse aujourd'hui, une personne qui aurait travaillé 11 mois et demi au cours des deux dernières années n'a pas accès aux instruments d'insertion professionnelle de la législation cantonale en matière d'emploi, et ne pourrait espérer qu'un suivi de type social, alors même qu'elle ne présente pas forcément de problématique d'insertion sociale. De l'autre côté, une personne inscrite au chômage depuis plusieurs années, et pour cette raison en rupture de lien social et cumulant des problématiques familiales (divorce), de santé (dépendance à l'alcool ou à des substances psychotropes), resterait dans un processus aspirant prétendument à son retour à l'emploi, l'astreignant à des recherches d'emploi fastidieuses et parfois humiliantes au lieu de lui permettre de se concentrer sur ses problématiques sociales.

4.6. Création des EPI

La convergence des politiques sociales et de l'emploi s'illustre également dans la création des établissements publics pour l'intégration, au 1^{er} janvier 2008, issus de la fusion entre des institutions publiques dans le domaine de l'accueil des personnes handicapées et des ateliers (modification de la loi sur l'intégration des personnes handicapées, votée en 2007 par le Grand Conseil). Aujourd'hui, les EPI mettent leur expérience en matière d'insertion professionnelle de personnes en situation de handicap au profit des politiques d'emploi pour d'autres profils de personnes, notamment des chômeurs de longue durée faiblement qualifiés ou aux qualifications tombées en désuétude. C'est ainsi que les EPI participent à un programme emploi-formation de l'Office cantonal de l'emploi, en lien avec une entreprise privée, permettant à des demandeurs d'emploi d'acquérir des compétences dans un métier où ils peuvent espérer trouver rapidement un emploi. Dans le cadre de la réforme LIASI (4.5), les EPI seront chargés de mettre sur pied les stages d'évaluation à l'emploi permettant de définir, pour chaque personne ouvrant des droits à l'aide sociale, ses potentialités professionnelles à court terme et ses besoins prioritaires (suivi type «*social*» ou suivi type «*emploi*»).

4.7. 100 postes réservés à des chômeurs dans les EMS

Chargé de la surveillance de la gestion des établissements médico-sociaux (EMS), le Département de la solidarité et de l'emploi a notamment eu pour tâche la mise en œuvre de l'initiative 125, votée par le peuple en 2005, qui exige que ces établissements «*affectent à la prise en charge des pensionnaires le personnel nécessaire en nombre et en qualification (...) pour assurer la totalité des prestations*». L'initiative ne formulant pas d'objectif chiffré ni ne proposant d'instruments particuliers pour sa mise en œuvre, le DSE a obtenu du Conseil d'Etat et du Grand Conseil une enveloppe de 6,5 millions de francs, renouvelée chaque année dans

le cadre du budget de l'Etat au chapitre des subventions aux EMS, afin de permettre l'engagement d'une centaine de collaborateurs supplémentaires dans les EMS. Soucieux de faire converger là aussi la politique sociale (l'hébergement de personnes âgées en EMS) et la politique de l'emploi, le DSE a conditionné l'octroi de ces montants à l'engagement, par les EMS, de personnes inscrites auprès d'un office régional de placement.

5. Sortir de l'Ancien Régime

Le canton de Genève est à ce jour le premier, en Suisse romande, à faire converger dans l'organisation-même de ses départements les politiques sociales et celles de l'emploi. La règle qui prévaut ailleurs, et qui était aussi de mise à Genève, consiste à confier au même département les politiques sociales et celles de la santé.

Aucune organisation n'est destinée à durer éternellement. En revanche, les structures finissent toujours par s'adapter aux évolutions de la société. Pour paraphraser un auteur du siècle des Lumières, il faut des lois qui aillent aux mœurs, et non chercher à plier les mœurs à des lois fondées sur d'autres temps. En distinguant les politiques sociales des politiques de la santé, Genève tâtonne. A bien des égards, les recoupements restent nombreux, comme on l'observe dans l'organisation des départements: le DSE pilote la gestion des EMS, tandis que le département de la santé (DARES) pilote la politique de la santé et le réseau de soins, et donc la surveillance médicale des EMS; le DSE gère l'attribution des subsides de l'assurance-maladie et donc le contrôle des comptes de celle-ci, tandis que le DARES se charge de la maîtrise des coûts de la santé afin de maintenir les primes d'assurance-maladie à des niveaux acceptables, etc.

Malgré ces enchevêtrements, qui peuvent parfois être source de confusion pour un avis extérieur, le Conseil d'Etat genevois a surtout voulu, dans sa nouvelle organisation, tenir compte d'une évolution de la société observée depuis la période décrite au début de cet article, à savoir la crise économique des années 1990. Auparavant, la politique sociale était encore fortement influencée par une vision remontant à l'Ancien Régime, où les problématiques sociales restaient stigmatisées à la manière de maladies. Certes, la révolution radicale de 1846 avait déjà apporté d'importants changements en la matière. Les personnes au bénéfice de l'assistance publique retrouvaient leurs droits civiques dont elles étaient privées jusque-là. L'Hôpital général, fondé à Genève en 1535 dans l'esprit de charité, mais aussi de puritanisme de la Réforme, traite la pauvreté comme une maladie - une maladie honteuse, comme l'atteste la désignation de l'hôpital des «*pauvres honteux*» destiné aux riches tombés dans la misère. Après la révolution de 1846, James Fazy transforme radicalement cette vision en réorganisant l'Hôpital général: l'institution est scindée en trois, avec la création de l'Hôpital cantonal (1856) pour soigner les malades, de l'Hospice général, dont

le nom (proposé par un autre radical, Antoine Carteret) apparaît pour la première fois en 1868, et de «*l'asile pour vieillards indigents*».

La révolution radicale avait donc séparé les pauvres des malades, admettant que ces deux souffrances devaient être traitées de manière différente. Mais l'organisation départementale continuait à incarner une vision qui restait, au fond, fortement inscrite dans les esprits.

La crise de 1990 a vu l'émergence d'une nouvelle forme de pauvreté dans la Suisse de l'après-guerre, une pauvreté dont on ne pouvait plus attribuer l'origine à quelque tare individuelle ou familiale, une pauvreté dont l'origine était bien économique. La fin du plein-emploi a ainsi permis une vision nouvelle de la pauvreté: comme le handicap («*un accident peut arriver à tout le monde*»), plus personne ne pouvait se prétendre éternellement à l'abri de la pauvreté.

Cette prise de conscience a conduit successivement à la création de prestations complémentaires pour les personnes âgées (leur épargnant l'assistance publique en cas d'hébergement en EMS), à la suppression de la dette d'assistance, puis au remplacement de l'assistance publique par l'aide sociale individuelle. Le poids des mots! Elle aboutit désormais à cette conviction que la meilleure des politiques sociales, c'est celle qui intègre. Que la meilleure des politiques d'intégration, c'est l'emploi.