

*Date de dépôt : 2 décembre 2013*

## **Rapport**

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'instruction publique (LIP) (C 1 10) (Art. 127)**

### **Rapport de M. Michel Ducommun**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des finances (COFIN) a étudié ce projet de loi 11308 lors de ses séances des 13 et 27 novembre 2013, sous la présidence de M. Frédéric Hohl. Les procès-verbaux de ces séances ont été pris par M. Tazio dello Buono pour la première séance et M<sup>me</sup> Laura Platchkov pour la seconde.

Durant les travaux, le département de l'instruction publique, de la culture et du sport était représenté par MM. Charles Beer, conseiller d'Etat, Pascal Tissot, directeur financier départemental, Aldo Maffia, directeur des subventions, et M<sup>me</sup> Monique Pfister, directrice des ressources humaines ; M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat, a par ailleurs représenté le département des finances. La Société pédagogique genevoise, représentée par son président Laurent Vité, a été auditionnée le 27 novembre sur demande de la commission. Que toutes ces personnes soient ici remerciées pour leur précieuse contribution.

### **Séance du 13 novembre**

M. Beer présente le PL 11308 qui modifie l'âge de retraite des enseignants du primaire et vise à pouvoir faire bénéficier le département de recettes exceptionnelles, dans la perspective d'éviter un déficit, après l'exercice 2012. La loi actuelle prévoit la retraite à 62 ans des enseignants du primaire. Il faut tenir compte du fait que les lois sur la retraite et le PLEND

ont été revues. Un enseignant du primaire ne peut plus partir à 62 ans, sans s'auto-pénaliser du point de vue de son revenu. L'âge de la retraite est ainsi placé au niveau de l'ensemble des fonctionnaires, soit à 65 ans. Les enseignants du primaire ont été largement consultés et anticipaient cette mesure, puisque l'âge de 62 ans les pénalise. Il n'y a donc pas de craintes sociales à avoir. Le département souhaite aller le plus vite possible, de manière à ce que les 37 millions de diminution des provisions déjà obtenus soient augmentés de 19 millions, pour atteindre une diminution de 56 millions, intégrés dans les comptes 2013.

Un député (PLR) demande si le DIP ne pourrait pas dissoudre les provisions, en cas de refus du projet, et relève qu'il s'agit donc d'un jeu comptable, pour 2013.

M. Beer répond que ce n'est pas qu'un jeu comptable. C'est une nécessité pour bénéficier de 19 millions supplémentaires et limiter le déficit.

M. Tissot indique que la révision de la LIP spécifiait que tout enseignant du primaire qui n'avait pas atteint 70 % de sa caisse de retraite à 62 ans avait la possibilité de travailler. Puisqu'il y a un choix, la situation est donc identique au PLEND. En cas de choix, il n'y a pas de provision. Cela a permis de dissoudre 37 millions. La modification de la LIP à l'étude devant la commission concerne les enseignants qui, aujourd'hui, ont 70 % de leur caisse de pension à 62 ans. Il leur est demandé de travailler jusqu'à 65 ans, ce qui permet de supprimer la provision de 19 millions. S'ils le souhaitent, les enseignants peuvent encore partir à 62 ans en bénéficiant du PLEND. Pour que l'effet générateur soit sur l'exercice 2013, la loi doit être votée.

Un député (S) ne conteste pas les arguments du département, ni la qualité de la procédure de consultation. Il souhaite tout de même que les personnes concernées puissent être auditionnées. Ceci est important pour le travail de qualité du Grand Conseil.

Un député (MCG) demande ce que pensent les enseignants du primaire.

M. Beer répond qu'ils savent que ceci est inéluctable et ne s'y opposent pas.

Le Président libère les représentants du DIP.

Le Président met aux voix la demande d'audition de la SPG.

**La demande d'audition de la SPG est acceptée par :**

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 UDC)

Contre : 4 (2 PLR, 2 MCG)

Abstention : 1 (1 PDC)

Le Président indique que l'audition aura lieu le 27 novembre.

## Séance du 27 novembre

### *Audition de la Société pédagogique genevoise (SPG), représentée par M. Laurent Vite, président*

*En présence de M<sup>me</sup> Pfister et de M. Tissot (DIP).*

M. Vite remercie la COFIN de recevoir la SPG pour donner son avis au sujet du PL 11308. Du point de vue de la SPG, le changement majeur intervenu par rapport à la retraite des enseignants du primaire est la votation de mars 2013, avec la fusion des caisses de pensions. Cette votation a supprimé l'effet « couperet » des 62 ans, soit l'âge de la retraite des enseignants du primaire qui était jusqu'alors obligatoire et non négociable. Le PL 11308 ne change rien par rapport à la votation de mars 2013. Ainsi, du point de vue de la SPG, ce PL 11038 est une mesure « indolore » par rapport à la situation actuelle. Ils voient toutefois quelques avantages à voter le PL 11308. Le premier est la possibilité pour certains enseignants de renforcer leurs rentes. Il s'agit en effet d'un métier très féminisé, où très souvent les femmes s'arrêtent de travailler quelques années pour s'occuper de leurs enfants. Le deuxième avantage est de permettre une certaine souplesse pour atteindre les 40 ans de cotisations voulus par la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (LCPEG). En effet, pour atteindre les 40 ans de cotisations à 62 ans, il faut obtenir sa maturité à 18 ans, entrer dans le métier à 22 ans, et mener une carrière entièrement linéaire – ce qui aujourd'hui est une vue de l'esprit. Il n'est donc pas inintéressant d'avoir la possibilité de travailler au-delà de 62 ans. Troisièmement, le PL 11308 permet à ceux qui souhaitent poursuivre leur activité au-delà de 64 ans de pouvoir bénéficier des bonis prévus par la LCPEG. Enfin, le PL 11308 reprend les effets positifs de cumul entre rente-pont et PLEND qui ont fait accepter la suppression de l'effet « couperet » à 62 ans. Ainsi, les femmes peuvent notamment bénéficier de l'entier du PLEND tel que prévu récemment par la LCPEG. Le problème majeur cependant est que le départ à 62 ans n'est pas simplement un effet historique. Il tenait compte aussi de la fatigabilité du métier. De ce point de vue, ils vont demander au nouveau magistrat chargé du DIP d'examiner la situation de fin de carrière des enseignants du primaire, notamment en lien avec le récent rapport du service de la recherche en éducation (SRED) concernant la charge de travail des enseignants du primaire. Il s'agit d'un autre débat, mais il n'est pas impossible que la COFIN en entende parler dans un avenir proche.

Le Président demande si les propos de M. Vite appellent à des questions de la part des commissaires.

Un député (PLR) s'enquiert des conséquences d'un refus du PL 11308.

M. Vite répond que, si le PL 11308 n'était pas voté, cela ne changerait rien aux conditions possibles de départ anticipé, ni aux conditions de rente. Pour pouvoir travailler au-delà de 62 ans, il faut ne pas avoir atteint le maximum de rente, soit 60% du traitement assuré. C'est la seule limitation. Ce PL faciliterait la possibilité de travailler au-delà de 62 ans. M. Vite ajoute qu'en pratique, à quelques exceptions près, personne n'arrive à 60% de rente à 62 ans. Aujourd'hui, c'est donc un départ anticipé par rapport à l'âge pivot de 64 ans prévu par la LCPEG. Il y a forcément un malus qui est comptabilisé sur la rente.

Un député (EAG) comprend la position de la SPG. Toutefois, il se pose la question de la pérennité du PLEND tel qu'il existe actuellement ou celle de la rente-pont AVS. Il demande s'il y a des inquiétudes à avoir par rapport à l'éventuelle suppression de ces éléments qui permettent une compensation.

M. Vite pense que, pour un enseignant lambda, ce n'est pas son souci premier mais cela pourrait être un souci.

*Il n'y a plus de questions. Le Président remercie M. Vite qui sort de séance. Arrivée de M. Beer.*

Un député (PLR) dit que les commissaires ont compris que la SPG estime que ce PL n'a aucune influence, mais ils ont bien compris qu'il s'agit d'un pacte financier. Il demande quelle est l'incidence financière de ce PL.

M. Beer répond qu'il est possible, en l'état actuel, sans modification de la loi, d'obtenir presque 37 millions de francs par la dissolution de la provision partielle. Pour pouvoir obtenir la dissolution complète, il faut obtenir la modification de la loi, qui prévoit toujours un âge de la retraite à 62 ans. Le conseiller d'Etat a donc souhaité deux choses. La première est de tenir compte qu'il n'y a aucun sens à afficher une espèce de droit à la retraite qui n'existe plus dans les faits, pour des questions de cohérence. La deuxième est de pouvoir faciliter au maximum cette opération d'un coup, soit 37 millions de francs plus 19 millions, donc 56 millions au total, de manière à mettre tous les éléments de leur côté pour que les comptes 2013 soient positifs.

Un député (EAG) a compris que le conseiller d'Etat a dit avoir voulu faire quelque chose pour éviter que les comptes soient déficitaires. Cela peut susciter le sentiment qu'il y a là une recherche d'une certaine « combine », alors qu'il n'y en a pas. Effectivement, la réalité est que, pour les enseignants du primaire, la retraite à 62 ans n'a plus de raison d'être. Donc, il y a une logique à dire qu'il est normal de changer cette loi. Il ne s'agit pas là d'une volonté de chercher un impact au niveau des comptes 2013, mais bien plus de tenir compte d'une réalité qui a changé. Ce changement implique qu'il est normal de modifier l'âge de retraite des enseignants, ce d'autant plus que cela

répond à certains problèmes et ne péjore pas la situation des enseignants. Ceci a effectivement comme conséquence le fait qu'une provision de 19 millions de francs n'est plus nécessaire. Même si on savait que le budget était de toute façon de 200 millions positif, on aurait quand même changé la loi, puisqu'elle ne correspond plus à la réalité.

M. Beer explique qu'il y a plusieurs types d'arguments. Tout d'abord, il y a un problème de cohérence. Ceci les a amenés à envisager la révision de la loi sur l'instruction publique (LIP) de toute façon. Il y a comme modification nouvelle l'adoption du PLEND, sans laquelle un enseignant n'aurait pas pu partir à 62 ans. Il a de plus pensé que c'était une bonne idée de pouvoir compter sur 19 millions qui s'ajoutent aux 37 millions de la dissolution, par rapport au risque d'avoir un exercice en rouge. M. Beer estime qu'il est de la responsabilité du gouvernement de limiter les risques d'un déficit.

Le député (EAG) estime que ces 19 millions sont la conséquence d'une décision logique, et non pas l'objectif de la décision.

Un député (PLR) comprend parfaitement la position du Conseil d'Etat. Il relève que la semaine dernière, la COFIN a voté un PL sur les annuités, en conditionnant un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier en cas de résultat positif de 21 millions. Certains estiment qu'il faut durcir un peu les conditions. M. Hiler a expliqué que l'on se dirigeait vers un résultat de 20 à 28 millions en fonction des rentrées fiscales.

M. Beer précise que, indépendamment des questions d'annuités, le Conseil d'Etat a pris la décision qui l'amène aujourd'hui devant la COFIN. Les questions relatives au versement des annuités sont venues après cette décision du Conseil d'Etat.

Par rapport aux propos de M. Hiler de la semaine dernière, M. Beguet précise que, en fonction des données les plus récentes et des hypothèses prises, le résultat 2013 est prévu aujourd'hui à environ 30 millions en intégrant une dissolution complète des provisions, donc une adoption par la COFIN de ce texte.

M. Beer précise que les chiffres ont changé : il s'agit de 17 millions moins 1,5 million, soit 15,5 millions.

M. Tissot explique que les 17 millions reflètent les nouvelles données de l'OPE en tant compte des tous les départs en PLEND. A ceci sont soustraits 1,5 million, car un certain nombre d'enseignants sont partis en bénéficiant du pont AVS en septembre 2011, 2012 et 2013, et ils vont continuer à bénéficier du pont AVS jusqu'à 65 ans. Ils font donc garder cette couverture dans la provision.

M. Beguet explique que ce chiffre de 30 millions peut être révisé à 25 ou 28 millions, selon les dernières données. Il rappelle que les prévisions sont très aléatoires.

Un député (PLR) pense que tout ceci fait entrer dans un jeu assez tordu, la COFIN ayant voté le PL sur le report d'annuités de 6 mois, et l'éventualité d'une annuité pleine si on a un bénéfice de 21 millions de francs en 2013. Ainsi, ceci fait croire que le parlement vote un budget à l'équilibre, mais si les comptes sont supérieurs à 21 millions il est en train de voter un budget négatif. C'est dérangeant pour certains commissaires.

Un député (MCG) comprend que le PL 11308 sert à dissoudre les réserves. D'un point de vue comptable, si on dissout les réserves, c'est qu'elles n'ont plus lieu d'être. Ainsi, logiquement, il ne voit pas en vertu de quoi les commissaires devraient s'opposer à ce PL. Il s'agit d'une écriture comptable. Il rappelle qu'il y a quelques années, des réalisations d'actifs pour des centaines de millions de francs avaient permis d'être à l'équilibre dans le budget. Cela fait partie des comptes de l'Etat. Là où les députés doivent intervenir, c'est sur les frais structurels de l'Etat.

Une députée (Ve) dit que l'objectif d'avoir des comptes 2013 positifs ne vise pas à verser une annuité entière aux fonctionnaires dans le cadre du budget 2014, mais bien à échapper au frein à l'endettement. Elle avait cru comprendre que c'était un objectif du PLR. Il est tout à fait normal de mettre en conformité cette loi avec ce qui a été voté par rapport à la nouvelle loi sur le PLEND.

Un député (EAG) rappelle que l'objectif du PL est de tenir compte de changements par rapport à la caisse de retraite. C'est l'âge de retraite des enseignants du primaire qui est ici concerné. Or, certains commissaires imaginent, en fonction de leur opposition à la loi sur les annuités, que le refus de ce PL pourrait aider à supprimer l'annuité entière. Il prétend que cette attitude est malhonnête.

Un député (UDC) explique que pour son groupe, c'est une position difficile. S'ils acceptent ce PL, on risque d'améliorer les comptes – tant mieux – de 20 ou 21 millions, mais ceci implique que des annuités de 30 millions seront versées. Ainsi, on va péjorer les comptes du budget 2014 qui ne sera plus dans les chiffres noirs et pour lequel il faudra de nouveau faire des économies. D'un côté, c'est bien, et de l'autre, cela risque d'être assez mauvais. Ainsi, on prend des décisions de budget 2014 qui est présenté comme étant à l'équilibre, alors que ce ne sera pas peut-être pas le cas à cause de la décision qui est prise ici. Tout ceci devient un peu pervers. Il se

demande quelle décision il est possible de prendre dans une telle configuration.

Un député (PLR) pense que d'un point de vue comptable, il est évident qu'il faut voter le PL 11308. Toutefois, les députés font de la politique. Ce PL peut aider à ce que l'annuité soit versée en plein, donc le budget soi-disant à l'équilibre que la COFIN est censée voter ce soir est déficitaire. Ce n'est pas honnête.

Une députée (PDC) pense qu'il s'agit de quelque chose de relativement technique, i.e. une mise en conformité. Elle ne voit pas comment refuser une mise en conformité.

Un député (EAG) comprend que certains députés sont contre les annuités. S'ils ont envie de se battre sur ce terrain, il n'y a pas de problème. Toutefois, il est possible que le fait de ne pas voter ce PL 11308 aie des effets péjorant les retraites des enseignants du primaire. Et cela pour perdre 19 millions et ainsi empêcher les annuités.

M. Beer explique que tout ceci est en grande partie virtuel. La décision doit être prise au niveau de la cohérence. Il s'agit de supprimer toute disposition législative qui vise à contraindre des gens à arrêter de travailler à 62 ans.

Une députée (Ve) rappelle que, si la condition des comptes 2013 positifs à plus de 21 millions a été posée, c'est qu'il y a toutes les chances pour que les comptes 2014 le soient également, même avec le versement de l'annuité. C'est la raison pour laquelle ils ont accepté cette condition qui a été faite avec le DF.

Un député (UDC) se demande où est la cohérence, quand le Conseil d'Etat fait voter un budget qui soi-disant est à l'équilibre alors qu'il y a une chance sur deux ou trois pour qu'il ne le soit pas, étant donné que la COFIN va voter ce PL 11308 et que les comptes sont suffisamment dans le noir en 2013 pour pouvoir verser l'annuité tout de suite.

M. Beer signale que la présentation du budget 2014 indique que la marge structurelle de déficit est en voie de disparition. Ils ont travaillé cet élément du point de vue de sa constitution et de sa communication. Les mesures structurelles sont prises. Elles s'inscrivent dans le temps et n'ont pas d'effet immédiat. L'Etat est en voie d'atteindre – il l'espère pour 2015 – la voie où il y a un équilibre structurel entre dépenses et recettes.

Un député (PLR) précise que son idée n'est absolument pas de bloquer les annuités. Il veut voter un budget qui soit vraiment à l'équilibre. D'après lui, il est possible de faire éventuellement un lien entre ce qui a été voté la semaine passée et ce que le Conseil d'Etat demande à la COFIN de voter ici.

Toutefois, la cohérence fait que les députés n'ont pas vraiment le choix : d'un point de vue technique, il faut voter le PL 11308.

### **Vote du PL 11308 en 1<sup>er</sup> débat**

Le Président met aux voix l'entrée en matière du PL 11308 :

#### **L'entrée en matière du PL 11308 est acceptée, par :**

Pour : 13 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstentions : 2 (1 PLR, 1 UDC)

### **Vote du PL 11308 en 2<sup>e</sup> débat**

Le Président met aux voix l'article 127 « Retraite (nouvelle teneur avec modification de la note) ».

**L'article 127 est adopté avec deux abstentions (1 PLR, 1 UDC).**

Le Président met aux voix l'article 168 « Disposition transitoire relative à l'âge de la retraite pour l'enseignement primaire (nouveau) » :

**L'article 168 est adopté avec deux abstentions (1 PLR, 1 UDC).**

Le Président met aux voix l'article 1 souligné « Modifications » :

**L'article 1 souligné est adopté avec deux abstentions (1 PLR, 1 UDC).**

Le Président met aux voix l'article 8A « Rente-pont - AVS des enseignants du primaire en activité le 31 août 2002 (nouveau) » :

**L'article 8A est adopté avec deux abstentions (1 PLR, 1 UDC).**

Le Président met aux voix l'article 2 souligné « Modification à une autre loi » :

**L'article 2 souligné est adopté avec deux abstentions (1 PLR, 1 UDC).**

Le Président met aux voix l'article 3 souligné « Entrée en vigueur » :

**L'article 3 souligné est adopté avec deux abstentions (1 PLR, 1 UDC).**



Le Président met aux voix l'article 4 souligné « Clause d'urgence » :

**L'article 4 souligné est adopté avec deux abstentions (1 PLR, 1 UDC).**

**Vote du PL 11308 en 3<sup>e</sup> débat**

Le Président met aux voix le PL 11308 dans son ensemble :

**Les commissaires acceptent le PL 11308 dans son ensemble, par :**

Pour : 12 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstentions : 3 (2 PLR, 1 UDC)

Préavis sur la catégorie de débat : Catégorie III

## **Projet de loi (11308)**

### **modifiant la loi sur l'instruction publique (LIP) (C 1 10) (Art. 127)**

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

#### **Art. 1      Modifications**

La loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940, est modifiée comme suit :

#### **Art. 127      Retraite (nouvelle teneur avec modification de la note)**

<sup>1</sup> La limite d'âge est fixée à 65 ans pour les enseignants.

<sup>2</sup> Les fonctionnaires qui ont atteint la limite d'âge peuvent rester en fonction jusqu'à la fin de l'année scolaire.

<sup>3</sup> Un fonctionnaire qui occupe dans l'enseignement ou ailleurs diverses fonctions à limites d'âge différentes doit, sous réserve de l'alinéa 2, abandonner la ou les fonctions où la limite est atteinte.

<sup>4</sup> S'il perd de ce fait plus du quart de son traitement total, il reçoit jusqu'à sa retraite définitive une compensation lui assurant les trois quarts de son traitement antérieur total.

#### **Art. 168      Disposition transitoire relative à l'âge de la retraite pour l'enseignement primaire (nouveau)**

<sup>1</sup> Les pensions complémentaires en cours de versement en faveur des enseignants du primaire à la retraite à la date de l'entrée en vigueur de l'article 127, alinéa 1, dans sa teneur issue de la loi 11308, du ... (*à compléter*), sont garanties et payées selon les termes de l'article 127, alinéas 2, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases, 3, 4 et 5 dans sa teneur du 23 mars 2013. Il en est de même des pensions complémentaires différées en faveur d'enseignants du primaire au bénéfice de prestations du plan d'encouragement à la retraite anticipée (PLEND) à la date de l'entrée en vigueur de l'article 127, alinéa 1, dans sa teneur issue de la loi 11308, du ... (*à compléter*).

<sup>2</sup> Les prestations qui seront versées en vertu dudit article excluent le versement de prestations dues selon la loi sur la rente-pont AVS, du 3 octobre 2013, et notamment, selon l'article 8A de cette dernière.

**Art. 2      Modification à une autre loi**

La loi sur la rente-pont AVS, du 3 octobre 2013, est modifiée comme suit :

**Art. 8A      Rente-pont - AVS des enseignants du primaire en activité le 31 août 2002 (nouveau)**

<sup>1</sup> Le droit à la rente pont-AVS des enseignants du primaire, en activité le 31 août 2002, qui disposaient sous l'ancien droit d'une pension majorée de la CIA et qui prennent leur retraite à 62 ans révolus au plus tard est limité au nombre de mois séparant la date de la retraite, mais au plus tôt le 1<sup>er</sup> du mois suivant le 60<sup>e</sup> anniversaire, du 1<sup>er</sup> du mois suivant le 62<sup>e</sup> anniversaire.

<sup>2</sup> Cet éventuel droit est augmenté d'un mois de rente pont-AVS pour les enseignants qui prennent leur retraite entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2014. Cette limite est relevée d'un mois chaque année subséquente, de sorte que la limite est augmentée de 2 mois de rente en cas de retraite entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2015, de 3 mois en cas de retraite entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2016, et ainsi de suite. En tout état de cause, le droit à la rente pont-AVS n'excédera ni le nombre de mois séparant la prise de la retraite effective de l'âge de 65 ans, ni la limite de 36 mois.

**Art. 3      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

**Art. 4      Clause d'urgence**

L'urgence est déclarée.