



Date de dépôt : 11 avril 2023

Rapport

de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de Jean Batou, Olivier Baud, Jean Burgermeister, Pablo Cruchon, Rémy Pagani, Pierre Vanek, Salika Wenger modifiant la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait) (B 5 15) (Garantissons l'indexation des salaires de la fonction publique)

Rapport de majorité de Jacques Blondin (page 4)

Rapport de première minorité de Olivier Baud (page 22)

Rapport de seconde minorité de Caroline Marti (page 27)

Projet de loi (13186-A)

modifiant la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait) (B 5 15) (Garantissons l'indexation des salaires de la fonction publique)

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

Art. 1 Modifications

La loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 1, 2 et 8 (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat adapte au coût de la vie les traitements prévus aux articles 2 et 3 selon les modalités ci-après.

Indexation annuelle

² A cette fin, il modifie à la fin de chaque année, pour l'année suivante, les traitements en les adaptant proportionnellement à l'évolution de l'indice genevois des prix à la consommation, calculée sur la base de la différence entre l'indice du mois d'octobre de l'année précédente et celui du mois d'octobre de l'année en cours.

⁸ Si, en raison de la situation économique générale ou pour des raisons budgétaires impérieuses, le Conseil d'Etat ne peut pas assurer la compensation du renchérissement avec ses ressources ordinaires, conformément aux alinéas 1 à 7, il fait appel à des ressources exceptionnelles conformément à l'article 60, alinéa 5, de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP), du 27 septembre 2009.

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08), du 27 septembre 2009, est modifiée comme suit :

Art. 60, al. 5 (nouveau)

⁵ Si, en raison de la situation économique générale ou pour des raisons budgétaires impérieuses, le Conseil d'Etat ne peut pas assurer la compensation

du renchérissement avec ses ressources ordinaires, conformément aux alinéas 1 à 7 de l'article 14 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (L'Trait), du 21 décembre 1973, il dégage des ressources exceptionnelles en suspendant la mise en œuvre des alinéas 1 à 4 pour l'exercice budgétaire considéré.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Jacques Blondin

La commission des finances a examiné cet objet à cinq reprises lors de ses séances des 8 et 15 février ainsi que des 1^{er}, 8 et 22 mars 2023 sous la présidence de M. Alberto Velasco.

Les différents procès-verbaux ont été pris par M. Lucas Dusquenoy. La commission a été activement assistée dans ses travaux par les représentants du département des finances, notamment par MM. Pierre Béguet et Olivier Fiumelli, ainsi que par son secrétaire, M. Raphaël Audria.

Que toutes ces personnes soient remerciées pour l'aide apportée à la commission.

Audition de M. Jean Batou, premier signataire

M. Batou indique que ce projet de loi est d'une grande simplicité et qu'il modifie à la marge la LTrait sur un point précis qui a beaucoup occupé la commission récemment, à savoir la compensation du renchérissement pour les salariés du petit Etat et du secteur subventionné. Actuellement, dans l'art. 14 de la LTrait, il est indiqué que le Conseil d'Etat est autorisé à adapter au coût de la vie les traitements prévus aux art. 2 et 3 selon les modalités de ce même article. A l'al. 2, il est indiqué que le Conseil d'Etat est autorisé à modifier à la fin de chaque année, pour l'année suivante, les traitements en les adaptant proportionnellement à l'évolution de l'indice genevois des prix à la consommation. Le projet propose de remplacer cet alinéa en supprimant l'autorisation faite au Conseil d'Etat et en indiquant simplement qu'il modifie. Il s'agit d'une indexation qui n'est pas totale puisqu'il y a un retard et il faut également pour cela modifier l'al. 8 du même article qui dirait désormais que si pour des raisons budgétaires impérieuses, le Conseil d'Etat ne peut pas assumer la compensation, il pourrait faire appel à des ressources exceptionnelles, et ce conformément à l'art. 60, al. 5 de la LIPP. C'est dans ce sens que le député propose de modifier également l'art. 60, al. 5 de la LIPP en suspendant le bouclier fiscal pour dégager les ressources nécessaires pour compenser intégralement le renchérissement pour les employés de la fonction publique. Il s'agit d'une énième version de la suspension du bouclier fiscal que d'autres partis ont présenté à d'autres occasions. Cette fois-ci, il s'agirait de suspendre le bouclier fiscal pour dégager les ressources nécessaires au maintien du salaire réel des employés de l'Etat, et ce au détriment des

3000 multimillionnaires qui profitent aujourd'hui de cette niche fiscale. Le député est d'autant plus à l'aise pour faire cette proposition qu'avec les taux qui remontent aujourd'hui, il faudra bientôt réfléchir à ce 1% de rendement présumé des avoirs de fortune, alors même que les obligations à 10 ans de la Confédération rémunèrent à 1,5%. Le député ne propose cependant pas ici de relever ce taux d'intérêt, ce qui pourrait faire l'objet d'un autre projet de loi. Il propose simplement de suspendre le bouclier pour pouvoir servir la compensation du renchérissement des 45 000 fonctionnaires. Chacun ici comprendra que l'Etat préférera nécessairement maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires plutôt que la fortune de 3000 multimillionnaires.

Une députée (PDC) observe qu'avec ce principe, si le coût de la vie diminue, on peut imaginer que le député soutiendra également une indexation des salaires à la baisse.

M. Batou répond que ce texte est relativement clair. Il est question de la compensation du renchérissement et il est possible de déposer un projet de loi qui propose une réduction des salaires réels en cas de baisse du coût de la vie. Cependant, aucun économiste ne prévoit de baisse du coût de la vie dans les années à venir.

La députée rappelle qu'il y a eu un renchérissement négatif pendant plusieurs années et elle aimerait savoir si M. Batou part du principe qu'il s'appliquera également avec ce projet de loi.

M. Batou note que, si la députée propose un amendement dans ce sens et qu'elle vote le projet de loi, il le votera aussi.

M. Batou note que, tel que le projet de loi est rédigé, cela ne serait pas le cas. Cela ne se produirait qu'avec un amendement spécifique.

Un député (PLR) observe qu'il est écrit très clairement dans le projet de loi que le Conseil d'Etat modifie chaque année les traitements proportionnellement à l'indice des prix. Si cet indice baisse, les salaires devront aussi baisser. Ce projet de loi est donc assez simple puisque quoi qu'il arrive, les salaires des fonctionnaires doivent être augmentés en augmentant les impôts, un principe auquel le PLR s'opposera évidemment.

Le député en revient à la modification effectuée pour la hausse des revenus et note que si baisser une charge a mécaniquement l'effet qu'on lui impute, on ne peut en revanche jamais être certain de la réaction des personnes concernées par cette hausse de l'imposition. En ce sens, il n'est pas possible d'assurer des revenus supplémentaires qui garantiraient une hausse de charge fixe. Si on change quelque chose au niveau fiscal, puisque l'on ne peut pas avoir d'effet rétroactif et que l'on fait sa déclaration l'année suivante, il ne se passe en réalité rien, puisque les revenus potentiels imaginés ne seraient pas disponibles pour

l'année où l'on voudrait augmenter la charge. Le mécanisme ne fonctionne donc pas. Enfin, concernant le bouclier fiscal, le député aimerait que M. Batou rappelle le fonctionnement de ce bouclier.

M. Batou répond que sur la question du revenu, à partir du moment où l'on établit le budget en fin d'année, l'Etat se rend compte qu'il n'a pas les disponibilités suffisantes pour servir la compensation du renchérissement. Il peut alors décider de suspendre l'application du bouclier fiscal. De ce point de vue, même si l'argent n'est pas disponible instantanément, il est évident qu'il peut compter sur ce revenu pour compenser et escompter l'obtenir l'année suivante. Il est donc tout à fait possible d'équilibrer le budget en empruntant avec la certitude de percevoir le revenu l'année suivante.

M. Batou est certain de cette hausse puisqu'il y a chaque année une indication de la perte statique liée au bouclier fiscal, perte qui n'a eu de cesse d'augmenter sur les dernières années. Il est assez facile pour l'AFC de calculer, si le bouclier n'existe pas, quelles sont les rentrées fiscales supplémentaires que l'on pourrait attendre. D'autre part, il faut rappeler que le bouclier fixe une charge maximale de 60% des revenus de la personne imposée, revenus qui peuvent être de différentes natures, à laquelle s'ajoute le rendement de sa fortune qui doit au moins être de 1%.

Un député (PLR) revient sur les 45 000 employés de l'Etat et souhaiterait savoir si le député aimerait indexer uniquement le salaire de 45 000 employés ou s'il a comme objectif de baisser le nombre de fonctionnaires à 45 000.

M. Batou répond que les 45 000 personnes mentionnées correspondent au nombre de personnes qui sont soumises à la LTrait, comme cela a été indiqué récemment par le Conseil d'Etat. Cela ne donne cependant pas d'indication quant à une éventuelle velléité de réduire la fonction publique.

Un député (Ve) note que l'art. 14, al. 2 propose de renchérir proportionnellement le traitement. Or, cette proportion reste assez floue quant à son chiffrage et le député aimerait savoir ce que les auteurs entendent par là.

M. Batou répond que, dans la loi actuelle, les choses sont claires et que le Conseil d'Etat doit adapter proportionnellement à l'évolution de l'indice des prix. Il s'agit d'une adaptation intégrale puisqu'il est justement dit dans l'al. 8 qu'il peut y déroger. Il est indiqué que le Conseil d'Etat peut donc modifier intégralement ou y déroger en cas de difficulté, ce qui annule plus ou moins les doutes.

Un député (PDC) note qu'il s'agit ici d'un choix politique. Si l'idée de base est de maintenir le revenu des collaborateurs de la fonction publique au sens large, et donc de rendre automatique l'indexation, on peut se demander pourquoi donner obligatoirement la source de financement au Conseil d'Etat

dans le cadre de la réalisation d'un budget. On pourrait faire ce même projet de loi sans s'occuper du bouclier fiscal, en maintenant l'obligation de l'indexation des salaires.

M. Batou répond que la commission aura compris que le sujet est de maintenir l'indexation intégrale des salaires de la fonction publique, soit le maintien des salaires réels. Si la commission propose de voter cette perspective en supprimant la ressource trouvée et en laissant au Conseil d'Etat la manière de trouver cette ressource, le député acceptera cet amendement. Il y a une dimension pédagogique dans ce projet de loi, qui vise à expliquer à la population qu'il y a une explosion des inégalités dans ce canton. Quand il s'agit de trouver une solution financière à un problème social comme celui du maintien des salaires de 45 000 employés de la fonction publique, on préfère raboter ces salaires plutôt que de réduire une niche fiscale pour des multimillionnaires. Maintenant, si une autre solution est possible pour arriver au même résultat, le député est preneur. La suspension du bouclier fiscal est un moyen de répondre à un accident de parcours et on ne parle pas ici de sa suppression.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF, accompagnée de M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint/DF

M^{me} Fontanet rappelle en préambule que ce projet de loi traite de deux sujets distincts : d'une part, les mécanismes salariaux qui sont accordés au personnel et, d'autre part, la fiscalité des grandes fortunes. Le sujet principal, selon l'appréciation du Conseil d'Etat, est la modification de la LTrait, puisque selon le titre même du PL, on voit bien que c'est la garantie de l'indexation des salaires de la fonction publique qui est mise en avant. Aujourd'hui, l'art. 14 de la LTrait précise que le Conseil d'Etat est autorisé à adapter au coût de la vie les traitements prévus aux art. 2 et 3 de la même loi. L'al. 2 précise que cette modification est possible à la fin de chaque année pour l'année suivante. Nous sommes donc dans le cadre d'une marge de manœuvre laissée au Conseil d'Etat. Le PL 13186 transforme cela en une obligation, en supprimant « est autorisé » dans la loi actuelle. Il conserve l'al. 2 avec certaines modalités. A l'al. 3, il prévoit ce deuxième aspect du projet de loi, à savoir que, si la situation économique générale ou des raisons budgétaires impérieuses empêchent le Conseil d'Etat d'assurer la compensation de renchérissement avec ses ressources ordinaires, il peut faire appel à des ressources exceptionnelles conformément à l'art. 60, al. 5 de la LIPP. Il y a donc ici un renvoi à la question du bouclier fiscal.

L'objectif manifeste de ce projet de loi est que l'indexation soit traitée dans la LT traitée comme l'annuité, c'est-à-dire qu'elle soit automatique, obligatoire et sans marge de manœuvre pour le Conseil d'Etat. Ceci est évidemment problématique pour le gouvernement. Ce dernier considère que l'inflation est une perte de salaire net pour le personnel et qu'il paraît a priori normal qu'il y ait une compensation. Mais, en période inflationniste, ce sont l'ensemble des charges de l'Etat qui augmentent et il est en général impossible de tout compenser. Le Conseil d'Etat doit répondre à des contraintes, comme le respect de l'équilibre des finances publiques (même si une réserve conjoncturelle existe et qu'un déficit est autorisé jusqu'en 2027) ou des arbitrages entre les personnes, les prestations sociales et les nouveaux projets. Priver le Conseil d'Etat de cette marge de manœuvre rendra le processus budgétaire beaucoup plus compliqué puisque l'on prendrait le risque que ce dernier doive « servir » la fonction publique avant la population. Donc, plutôt que de verser des prestations dues à la population, plutôt que de payer l'aide sociale, plutôt que de soutenir le sport, la culture et la formation, le Conseil d'Etat se verrait imposer l'ensemble de l'indexation à chaque exercice budgétaire. On risque aussi de se retrouver dans une situation dans laquelle la présentation des budgets serait moins sincère, par exemple en baissant artificiellement des prestations budgétaires, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent.

Aujourd'hui, l'al. 8 prévoit que si en raison de la situation économique générale, ou pour des raisons budgétaires impérieuses, le Conseil d'Etat ne peut pas assurer la compensation économique du renchérissement, dans ce cas, l'obligation faite au gouvernement est de consulter les organisations du personnel, comme il l'a fait en 2022, afin d'aboutir à un accord. Le PL 13186 renverse cette logique et prévoit que, dans cette situation, le Conseil d'Etat doit disposer de lui-même de ressources financières exceptionnelles. Cependant, cette modification du bouclier fiscal pose plusieurs problèmes. Tout d'abord un problème de légalité, puisqu'il n'est pas possible de donner la compétence ou la délégation au Conseil d'Etat de suspendre l'application de la loi en fonction de critères extérieurs à cette loi ou de critères aussi peu objectifs sur la situation économique. Pour rappel, le bouclier fiscal est un taux d'imposition spécifique appliqué à une situation donnée qui rentre en plein dans l'article constitutionnel qui prévoit un référendum facilité pour les modifications de taux ou d'assiette fiscale. La compétence de suspendre ce bouclier fiscal ne peut potentiellement pas être donnée au Grand Conseil et, si cela l'était, il est certain que cela devrait faire l'objet d'un référendum facilité. Il y aurait donc un problème de praticabilité, puisque pour que la suspension du bouclier puisse être valable pour un exercice visé, il faudrait que le projet

soit déposé bien en amont du processus budgétaire, pour avoir le temps d'en savoir un peu plus au niveau du projet de budget, ce qui arrive rarement avant septembre ou octobre, pour déposer un projet de loi et pour organiser un référendum. Le Conseil d'Etat ne voit pas comment l'on arriverait à insérer ces différents éléments dans une même période.

Le gouvernement est attaché au bouclier fiscal et à ce que les situations fiscales de ceux qui en bénéficient ne soient pas changées au gré des années. La prévisibilité est un élément important pour les contribuables. L'idée du bouclier fiscal est aussi d'introduire un mécanisme qui vise à lutter contre une imposition qui présenterait un caractère confiscatoire. Lorsqu'une limitation de l'impôt sur la fortune a été introduite au 1^{er} janvier 2011 et lorsque celui-ci, augmenté de l'impôt communal et cantonal sur le revenu, a généré une charge d'impôts supérieure à un certain pourcentage des revenus du contribuable, cela a permis de déterminer ce qu'était une fiscalité confiscatoire et donc d'éviter de très nombreux recours de contribuables qui paient désormais leurs impôts sans pouvoir se prévaloir de cette confiscation.

Un député (EAG) comprend bien que l'inflation fait baisser les salaires de la fonction tout en faisant augmenter toutes les charges de l'Etat. Or, si on se tient à ce qui est prévu à l'art. 14, on calcule la différence entre octobre de l'année précédente et octobre de l'année en cours. La différence obtenue correspond à l'inflation. Ainsi, pour 2022, selon l'indice genevois des prix à la consommation, cette différence était de 2,7% alors que la fonction publique a obtenu 2,44%. Tout le monde sait donc que ce renchérissement ne correspond pas à l'inflation réelle et il y a de toute façon une perte de salaire. Le député se demande si la conseillère d'Etat ne trouve pas juste que le projet de loi modifie cette modalité de calcul, avec l'indice des prix à la consommation. Il s'agit d'une demande relativement pondérée puisqu'elle ne prend pas en compte toutes les augmentations, comme les loyers ou les assurances, et qu'elle ne reflète pas l'inflation réelle. Le député comprend que si, sur le fond, le Conseil d'Etat trouve le principe juste, sur la forme, il ne suit pas la demande.

M^{me} Fontanet répond qu'elle n'a jamais dit que ce projet de loi était juste. Dans l'économie réelle, tous les collaborateurs ne sont de loin pas tous soumis à l'indexation de leur traitement. Bien au contraire, cette indexation est exceptionnelle, puisque plus l'on augmente les salaires, plus on augmente cette inflation, ce qui peut évidemment être contre-productif. Toujours est-il qu'il y a une base légale dans la LTrait qui précise de quelle façon cette indexation doit être calculée. Il n'y a pas de tentative de baisser le montant ou de tricher, puisque la loi prévoit expressément la façon dont cela est fait, en calculant d'octobre à octobre. Ce que dit le Conseil d'Etat, c'est que l'inflation doit être prise dans un contexte général inflationniste et que cela ne peut pas être un

élément automatique. Suivant les situations, il est préférable de pouvoir favoriser la population plutôt que les collaborateurs de façon complète, alors même que leur situation est un petit peu privilégiée par rapport au privé. M^{me} Fontanet ne remet pas en question ce privilège, qui est logique au vu des missions propres au secteur public, et qui permet aussi de s'assurer que les fonctionnaires soient moins tentés par la corruption ou la contrainte. Il est important de maintenir les traitements tels qu'ils sont, mais la priorité de l'Etat doit aussi être de pouvoir servir des prestations à la population. Garantir cette indexation revient à faire un choix entre la fonction publique et la population, plutôt que de laisser cette décision au Grand Conseil, comme lors du vote du dernier budget. Le Conseil d'Etat peut tenter des négociations et la députation peut avoir le mot final, système plus favorable que la fixation d'obligations dans la loi.

M. Fiumelli précise que s'il est vrai que si ni l'OCS ni l'OFS n'intègrent les primes d'assurances-maladie dans l'indice, ils prennent en revanche en compte les coûts de la santé. Il ne faut pas non plus oublier que le Conseil d'Etat a décidé d'augmenter les subsides d'assurance-maladie, précisément pour compenser cette augmentation, et un certain nombre de fonctionnaires les touchent.

Un député (Ve) estime que le problème n'est pas tellement l'obligation faite au Conseil d'Etat, mais la proportionnalité de la mesure. Si l'inflation est de 2,7% et que l'on met 2,44%, cela correspond à une certaine proportion. Le texte nécessite qu'il faille donner une certaine proportion, proportion comprise par les auteurs comme l'intégralité de l'indexation.

M^{me} Fontanet répond que le Conseil d'Etat fait la même interprétation du texte.

M. Fiumelli précise que, si on applique un pourcentage, cela veut forcément dire qu'on applique une proportionnalité.

M^{me} Fontanet observe qu'il y a une vraie différence, puisqu'il s'agit aujourd'hui d'une possibilité laissée au Conseil d'Etat avec la possibilité de négociations. Avec ce projet de loi, il n'y a plus de possibilité et l'indexation est de toute façon due.

Le député observe que le texte recopie l'al. 8, qui précise que la situation économique peut justifier de façon interne de verser ou non une indexation complète au personnel de l'Etat. Ce point devient beaucoup plus difficile s'il doit être appliqué de façon externe, par exemple avec le bouclier fiscal. Si renoncer à la mesure si la situation économique le justifie est assez simple, il est beaucoup plus difficile de la compenser de façon externe.

M^{me} Fontanet répond qu'il faut définir ce qu'est une situation difficile, quand et pour qui. Sur la question du bouclier fiscal, il ne sera pas possible de faire coïncider le traitement des deux puisque toucher à un aspect fiscal nécessite un référendum facilité. Il est également difficilement imaginable de se présenter devant la population chaque année pour la faire voter sur une suppression du bouclier, et ce sans parler du taux des pyramides fiscales. On touche ici aux très gros contribuables, qui s'acquittent de beaucoup d'impôts, ce qui générerait une insécurité importante pour eux. La chose qui fait le plus peur aux contribuables reste la non-prévisibilité et ce projet de loi mélange deux aspects qui ne devraient pas l'être.

Le député note que cette question de la situation économique générale comme condition de versement de l'indexation risque de mener à des conflits entre parlementaires lors du vote du budget. Cela dit, avec la modification sur le bouclier fiscal, il n'y aura plus de processus parlementaire et la décision reviendra au Conseil d'Etat.

M^{me} Fontanet répond que, juridiquement, le Conseil d'Etat n'a pas le pouvoir de modifier ce bouclier fiscal, dès lors que cela est sujet à un référendum facilité. Il faudrait à chaque fois un projet de loi modifiant ou suspendant le bouclier fiscal pour le soumettre au référendum. En termes de délais, cela dépasse largement celui de l'adoption du projet de budget. S'engager dans cette voie serait donc une erreur.

Le président comprend qu'il n'y a pas d'unité dans la matière en ce qui concerne la deuxième proposition du projet de loi.

M^{me} Fontanet répond que la deuxième proposition n'est juste pas praticable. Le Conseil d'Etat n'a pas le pouvoir de décider d'une année à l'autre de supprimer le bouclier fiscal. Cela doit faire l'objet d'une loi, ce qui complique beaucoup plus les choses, comme il faut le faire pour l'annuité. Comme ce projet de loi serait lié à la situation budgétaire et économique, il ne pourrait pas être déposé avant l'automne. Or, son vote par le parlement, puis par la population, rendrait difficile l'adoption du budget dans les délais.

M^{me} Fontanet estime que la volonté de l'auteur n'était pas d'opposer la fonction publique à la population, mais plutôt d'augmenter la fiscalité des plus fortunés. Si on enlève la possibilité du bouclier fiscal, l'auteur fait un choix entre prestations à la fonction publique et prestations à la population. Il s'agit d'un choix à faire, qui engage la responsabilité de l'auteur. Il ne semble cependant pas qu'il s'agisse de sa volonté, qui serait plutôt d'aller chercher de l'argent ailleurs pour financer cette indexation. Ce projet de loi empêchera cependant de procéder à des arbitrages, comme cela a dû être fait pour le projet de budget 2023. Le choix de l'auteur n'engage ici que lui.

Un député (EAG) observe que si ce projet de loi intervient maintenant, c'est qu'au fil des ans, on a l'impression que le Conseil d'Etat ne s'autorise pas à compenser le renchérissement, en argumentant que les financements nécessaires ne sont pas disponibles. Or, par le passé, le gouvernement s'y autorisait beaucoup plus facilement. Cette pratique s'est perdue, parce qu'il n'y a pas véritablement eu d'inflation dans les dernières années. Il n'y a rien de rédhibitoire, à la condition que le Conseil d'Etat soit volontaire pour mettre en place cette indexation.

M^{me} Fontanet répond que les souvenirs du député sont ici altérés et que la dernière indexation remonte à la période allant de 2009 à 2011. Pour rappel, l'ensemble des autres périodes ont été négatives et le Conseil d'Etat n'est jamais venu réclamer cette négativité aux collaborateurs. Lorsque le budget est établi, l'Etat est obligé de prendre en compte l'ensemble des paramètres, ce qui comprend évidemment la situation du personnel, mais aussi l'augmentation des prestations, les choix de politiques publiques et les projets à développer. On ne peut pas tout additionner, et si l'annuité est due et ne devrait pas être remise en question, l'indexation peut être donnée en fonction des possibilités sans qu'une loi contraigne le Conseil d'Etat. Il y a tout intérêt à trouver des accords avec la fonction publique, et mettre en place une obligation reviendra à faire des choix sur les prestations à la population, qu'il s'agisse de leur développement ou de leur simple adaptation à la croissance de la population. Il appartient à la commission de faire ce choix, choix qui est fait pour le Conseil d'Etat. L'argent dont nous parlons n'est pas celui de l'Etat ou de la fonction publique, mais bien celui de la population.

Le député précise qu'il ne parlait pas des 12 dernières années, mais plutôt de la fin du siècle dernier, où la fonction publique n'avait pas à beaucoup négocier et où le gouvernement prévoyait cette possibilité. Si l'annuité est juste, la compensation de l'inflation l'est tout autant. Il ne s'agit pas d'un privilège pour le personnel de l'Etat et le privé peut aussi s'adapter là-dessus. Ces négociations demandent un énorme effort à la fonction publique, avec des mouvements sociaux, et il faut se demander si c'est ce que le gouvernement veut.

Un député (PDC) note que, lors de l'audition de M. Batou, il s'était demandé quel était l'objectif premier de ce projet de loi, à savoir l'indexation ou la suppression du bouclier fiscal. Le député avait été assez choqué que l'on donne au Conseil d'Etat directement dans le projet de loi la clé de solution. Il en revient à l'hypothèse d'une indexation automatique, et note que, si l'on accepte ce principe, cela signifie que la gestion du budget va se limiter aux contributions à la population et aux nouveaux engagements de collaborateurs. Pour donner l'exemple du secteur privé, ce dernier doit s'adapter et ne peut pas

le faire tous les ans. Ici, l'automatisme mettrait l'Etat dans une situation incroyable et renierait au Conseil d'Etat sa marge de manœuvre pour le budget.

M^{me} Fontanet confirme qu'il s'agit d'une perte de marge de manœuvre, avec un supplément important de charges fixes, alors que les charges de personnel représentent aujourd'hui 26% du budget de l'Etat. Cet élément monterait significativement avec une indexation automatique et obligatoire. Il est important de payer correctement les collaborateurs de l'Etat et M^{me} Fontanet est fière que cela soit le cas, tout comme du fait que l'Etat puisse revoir son système d'évaluation en collaboration avec les associations représentatives du personnel. Mais il appartient aussi au gouvernement de déterminer quelles sont les priorités budgétaires selon les moyens à disposition. Il n'y a aucune raison de ne pas donner d'indexation dans un budget bénéficiaire. Mais cela n'est pas le cas depuis le début de cette législature et priver le Conseil d'Etat de sa marge de manœuvre reviendra à opposer la fonction publique aux prestations à la population.

Audition de MM. Michael Larraz, membre du comité de l'UCA, et Emmanuel Fricker, membre du comité UCA

M. Larraz comprend que ce projet de loi tend à rendre obligatoire l'indexation des salaires du personnel. Sur ce premier point, le comité de l'UCA s'exprime en faveur de ce projet de loi, qui favorisera la motivation des collaborateurs et leur qualité de vie. Le deuxième point de ce projet de loi relève du financement de cette mesure, en suggérant de faire abstraction du bouclier fiscal. L'UCA existe pour défendre les intérêts de ses membres et il n'est pas dans ses compétences de discuter de l'alimentation de la masse salariale de son employeur.

M. Fricker précise que l'UCA n'a pas la compétence de se prononcer sur ce point et qu'elle représente les intérêts des cadres supérieurs de l'administration. Elle suit de manière très proche ce type de projet de loi, mais ne donnera pas de position quant aux modalités de financement de cet objet.

Un député (PLR) souhaite savoir si les auditionnés sont en faveur de l'application de cette indexation même lorsque cette dernière sera négative.

M. Fricker répond que l'indexation négative correspondra effectivement à une baisse de salaire. Cela fait 30 ans qu'il est dans l'administration et cela ne s'est jamais pratiqué. Il est cependant tout à fait légitime de se poser la question.

Le député note que, si cela n'a jamais été appliqué jusqu'ici, rendre obligatoire l'indexation nécessitera de l'appliquer en cas d'inflation négative ou de déflation.

M. Fricker répond que si l'on veut pousser la réflexion jusqu'au bout, si l'on accepte le caractère obligatoire de cette indexation, il faudrait aussi accepter une indexation négative.

Le président prend acte que l'UCA accepte ce projet de loi, à l'exception des dispositions sur le mode de financement qui ne concerne pas le comité.

Audition de M^{mes} Geneviève Preti, présidente du Cartel intersyndical, et Sandra Froidevaux, membre du comité

M^{me} Preti indique en préambule que le Cartel est toujours présent pour présenter ses positions devant le parlement et répondre aux questions des députés. Concernant le PL 13186, le Cartel y est évidemment favorable et va exposer les raisons de ce soutien.

M^{me} Froidevaux poursuit en expliquant qu'en cas d'inflation, l'indexation est nécessaire pour ne pas avoir de perte des salaires réels, puisqu'une perte du pouvoir d'achat revient à une perte de salaire. Il est donc positif et favorable que cette indexation soit automatique. Il faut aussi rappeler que l'indexation a un impact sur les rentes puisque leur calcul dépend du dernier salaire assuré. Si les salaires ne sont pas indexés et que le salaire réel baisse, les rentes vont baisser par analogie. De plus, si l'indexation des rentes n'est pas garantie, cela peut menacer l'équilibre de la caisse, qui est déjà fragile. Les rentes ont déjà baissé de 12% au moment de la création de la CPEG et ont encore baissé de 5% en 2018 avec le changement de l'âge pivot. Si on prend de la hauteur, sur les 30 dernières années, le poids cumulé de la non-indexation représente 34% selon les statistiques de l'OCSTAT. L'inflation est de retour en 2021, et le Conseil d'Etat avait par ailleurs refusé d'indexer les salaires pour cette année malgré les demandes du Cartel. A ce moment-là, l'inflation représentait 0,9%. Si on cumule cela avec le manque à gagner de 2023, on arrive en cumulant 2021 et 2022 à une baisse de 1,3% du pouvoir d'achat pour la fonction publique. Ne pas avoir à négocier avec le Conseil d'Etat chaque année paraît une très bonne chose et l'Etat jouerait ainsi son rôle d'employeur exemplaire. Certaines conventions collectives ont déjà inscrit cette indexation automatique dans leurs principes et l'Etat devrait faire de même. Enfin, si on indexe les salaires, cela profite aussi à l'économie genevoise.

M^{me} Preti continue sur les prévisions pour cette année. Selon le SECO, les prévisions d'inflation pour la Suisse en 2023 sont de 2% et les choses vont probablement se rejouer pour le prochain budget à Genève. Il y a une forte mobilisation dans le canton de Vaud. Les employés de la fonction publique genevoise sont très attentifs et n'hésiteront pas à se mobiliser. Il est clair qu'une automatisation de l'indexation éviterait une répétition de ces

mobilisations et permettrait de se consacrer à autre chose. Il faut relever que la Ville de Lausanne a introduit ce principe dans son règlement, ce qui a conduit à une indexation à 2,97% en janvier 2023. Il s'agit donc de quelque chose qui existe déjà et que Genève pourrait introduire.

Un député (PLR) peine à comprendre pourquoi cette indexation devrait être automatique et obligatoire puisque la loi dit que le Conseil d'Etat est déjà autorisé à le faire en fonction de la situation. Les fonctionnaires de l'Etat font déjà partie des fonctionnaires les mieux payés de Suisse et on peut se demander au nom de quoi on pourrait justifier cette mesure. D'autre part, la masse salariale augmente chaque année et cette dépense ne ferait qu'augmenter en conséquence, ce qui aurait pour résultat d'augmenter les impôts et d'alourdir l'effort de ceux dont les salaires ne sont pas indexés, à savoir les employés du privé.

M^{me} Froidevaux répond qu'il faut quand même se souvenir que les salaires des classes 5 à 8 sont relativement faibles. Le fait de ne pas indexer les salaires en cas d'inflation revient à une baisse de salaire et indexer signifie maintenir les salaires, ce d'autant plus que l'indice des prix à la consommation ne prend pas en compte un certain nombre de dépenses, notamment les primes d'assurance-maladie qui augmentent chaque année. L'indexation permet de maintenir le pouvoir d'achat et de ne pas péjorer les conditions de travail, tout en profitant à l'économie en maintenant le niveau de consommation. Les fonctionnaires paient aussi des impôts et, si les salaires sont indexés, ils paieront une part d'impôts plus importante. Par ailleurs, certaines CCT dans le privé rendent automatique l'indexation des salaires.

Le député répond que, dans ces entreprises, cela est au bon vouloir des employeurs, tandis qu'ici, ce sont les contribuables qui financent ce mécanisme via un effort supplémentaire.

M^{me} Preti répond que, si l'économie suit l'inflation, il ne s'agit pas d'un effort supplémentaire. Les chiffres réels augmentent, mais il y a aussi des revenus supplémentaires dans le budget de l'Etat.

Le député partage le souci de redonner du pouvoir d'achat à la population genevoise, mais est plutôt d'avis de baisser significativement les impôts de la classe moyenne.

M^{me} Preti répond qu'il ne s'agit pas ici du sujet de cette audition. Le Cartel se positionne toujours pour des impôts redistributifs et la fonction publique n'a aucun problème à payer des impôts.

M^{me} Froidevaux précise qu'il faut un financement pour que les services publics fonctionnent et la fonction publique souffre lorsque les moyens manquent. Les prestations de qualité sont conditionnées par des moyens et du

personnel adéquat. Les services publics pallient des manques pour les personnes les plus précarisées qui n'ont pas d'autre choix que de se tourner vers les services publics et cela nécessite un financement, en l'occurrence la redistribution des richesses par l'impôt. Genève est un canton riche avec de l'argent, où les inégalités ne font que s'accroître au fil des ans.

Le député note que l'art. 14, al. 14 de la LTrait fixe en outre une allocation unique dite de vie chère au personnel situé en dessous de la classe 13 de l'échelle des traitements. Cette compensation du renchérissement existe déjà, sans qu'il soit nécessaire d'introduire un caractère obligatoire à cette mesure.

M^{me} Preti répond que cela ne concerne que la classe 13 et en dessous, et que, s'il n'y a pas d'attribution de l'indexation, le Conseil d'Etat peut décider d'octroyer cette allocation jusqu'à la classe 13. L'idée avec ce projet de loi est d'indexer tout le monde pour que chacun puisse garder son pouvoir d'achat.

M^{me} Froidevaux précise que l'allocation de vie chère n'a pas d'impact sur les rentes qui sont calculées sur le dernier salaire. Si l'on n'indexe pas les salaires, il y a une perte cumulée dans le temps qui se répercute sur la rente.

Un député (PLR) rappelle qu'un des points de ce projet de loi demande de suspendre le bouclier fiscal pour financer l'indexation. Si l'on peut saluer le fait qu'une idée soit trouvée pour financer cette augmentation du salaire des fonctionnaires en cas d'inflation, cela ne pourra pas être applicable selon le député. Il suffirait en effet que les personnes concernées fassent recours pour que le financement n'arrive pas en même temps que la charge. Autrement dit, il serait dès lors nécessaire de trouver d'autres sources de financement en coupant dans les prestations. Si le député rejoint les auditionnées sur la nécessité d'un bon financement des prestations publiques, c'est justement parce qu'il faudrait péjorer ces prestations pour financer cette hausse de salaire que le député n'est pas convaincu. Il se demande dès lors si le Cartel aurait des pistes pour compenser cette charge dans le cas d'un renchérissement. Deuxièmement, au vu de la manière dont est rédigé le projet de loi, le Conseil d'Etat devrait également indexer négativement les salaires en cas d'inflation négative, et il souhaite savoir comment se positionne le Cartel sur ce point.

M^{me} Preti répond que, concernant le bouclier fiscal, même en cas de recours, l'on a déjà vu des mécanismes salariaux payés en retard. Le Cartel ne soutiendrait évidemment pas des coupes dans les prestations publiques, pour lesquelles il se positionne toujours favorablement. Pour l'inflation négative, il faut rappeler que l'indice des prix à la consommation ne tient pas compte de tout. A ce sujet, il est indiqué sur le site de l'OCSTAT qu'« il ne fait aucun doute que l'augmentation croissante des primes d'assurance-maladie observée depuis quelque temps alourdit encore davantage les budgets des ménages. Pour

y remédier, il ne s'agit pas de modifier l'indice des prix à la consommation pour mesurer l'évolution des prix, mais plutôt d'en tenir compte lors de l'application de la politique économique dans le cadre des négociations salariales pour l'adaptation des rentes ». Si l'USS demande 5% d'indexation, le Cartel est pour sa part resté à 2,7%, en sachant que ce pourcentage était en deçà de la réelle augmentation du coût de la vie. En compensation, cela nécessiterait que les salaires restent au même niveau en cas de déflation.

Le député comprend que le Cartel souhaite l'indexation et refuserait des baisses de prestations. Concrètement, comment pourrait-on alors financer cette compensation ? Le député comprend que le Cartel soit fâché quand les fonctionnaires sont considérés comme une variable d'ajustement. Mais quand une situation financière se dégrade, il est nécessaire de diminuer les charges les plus importantes, ce qui touche malheureusement les charges de personnel. Il est logique que l'employeur fasse quelque chose là-dessus. Or, en cas d'inflation, si on veut augmenter le salaire des fonctionnaires, et que l'on ne veut pas toucher aux prestations, le député se demande comment financer la différence.

M^{me} Preti constate que, de manière assez irrégulière, les comptes de l'Etat sont bénéficiaires alors que les budgets sont déficitaires, et il existe donc une marge de manœuvre.

M^{me} Froidevaux précise que différentes initiatives en termes de fiscalité ont été déposées, avec des mécanismes de redistribution qui ne font pas ici l'objet de la discussion. Il faut aussi noter qu'il y a souvent beaucoup de cadres dans les services et qu'il serait possible de réinvestir dans plus de personnel de terrain.

Un député (PLR) se demande, en cas d'acceptation de ce projet de loi, si le Cartel serait d'accord de renoncer à l'annuité, qui serait compensée par l'indexation et l'allocation de vie chère.

M^{me} Froidevaux répond qu'il s'agit de deux mécanismes distincts, l'annuité correspondant à une progression salariale selon l'ancienneté, comme cela se fait dans beaucoup d'entreprises.

Le député répond que cela est lié à des changements de postes ou de fonctions dans le privé, alors que cela est systématique à l'Etat. Le député se demande s'il ne serait pas mieux d'adapter uniquement les salaires en cas d'inflation.

M^{me} Froidevaux répond que les annuités sont liées à l'ancienneté, tandis que l'inflation dépend de l'état de l'économie.

M^{me} Preti précise qu'il ne s'agit pas de la même reconnaissance. L'annuité est une reconnaissance d'ancienneté, notamment pour des personnes qui n'ont

pas d'autre progression dans leur carrière comme les enseignants. M^{me} Preti a récemment discuté avec une personne travaillant dans la police qui lui a expliqué que, lorsque l'on changeait de niveau de hiérarchie, on perdait des annuités. Il est donc très important de toucher des annuités et le personnel est attaché à cette progression. On parle ici de deux choses différentes et l'une ne peut pas compenser l'autre.

Discussion à l'interne de la commission

Un député (PLR) regrette que la gauche ne pose pas de questions lors de ces auditions avec les syndicats. Suite à l'audition du Conseil d'Etat, il est apparu que l'art. 60, al. 5 posait la question de son applicabilité. Il s'agit donc de savoir si cet article est applicable et s'il est applicable à l'année qui serait concernée par l'indexation. S'il faut reconnaître que les auteurs du projet ont voulu chercher un financement pour cette charge supplémentaire, si ce financement n'est pas possible, il faudra couper ailleurs. Le député aimerait que l'on soit certain de la faisabilité de ce projet en demandant un avis de droit ou que des experts juridiques ou fiscaux puissent venir devant la commission. Il s'agit d'un point important à ne pas négliger.

Le président souhaite savoir si le département peut apporter une réponse à ces questions.

M. Fiumelli explique que le département n'a pas bien compris comment il pourrait mettre en œuvre cet art. 60. Les arbitrages budgétaires ont lieu durant l'été, et si le Conseil d'Etat devait modifier ce bouclier fiscal à ce moment, cela ne pourrait pas être mis en œuvre pour l'exercice suivant. Ce d'autant plus que le Conseil d'Etat n'a pas la possibilité de modifier de lui-même le bouclier fiscal qui est inscrit dans la loi et qu'il faudrait donc un projet de loi sur lequel le Grand Conseil devrait voter. Puisqu'il s'agit d'une question fiscale, il y aurait alors un référendum facilité et le DF voit mal comment on pourrait faire quoi que ce soit sur le processus budgétaire 2024 en 2023. En pratique, ce système est difficilement applicable.

Un député (Ve) n'est pas sûr de partager totalement l'avis de M. Fiumelli. Il est vrai que l'art. 2 modifie la LPP en suspendant dans certaines situations le bouclier fiscal. Il faut peut-être alors redéposer une loi pour appliquer ce principe. La question qui se pose est de savoir comment l'on applique, dans cette situation, la condition et comment le Conseil d'Etat va suspendre le bouclier. Le député n'est pas convaincu qu'il faille cependant redéposer un projet de loi, puisqu'avec ce projet, la LPP serait modifiée en ce sens. En revanche, que la suspension du bouclier fiscal fasse l'objet d'un référendum se discute et le député soutient la demande faite d'avoir un avis de droit.

Un député (PLR) comprend que tout le monde ici n'est pas convaincu par ce que dit le DF et il s'agit de s'assurer que la commission agit en toute connaissance de cause. Si ce n'est pas le cas, il faudra trouver un nouveau moyen de compenser cette charge supplémentaire, et la commission ne peut pas voter des projets de lois flous.

Un député (PLR) note qu'avec ce genre de projets de lois, du moment où l'on touche à la LPP, il faut bien imaginer qu'il y aura un référendum. Le député s'étonne en revanche de la position des Verts qui ont toujours été favorables au bouclier fiscal et il serait intéressant que chacun retourne dans son caucus respectif pour avoir une position claire, avec un avis de droit le cas échéant. Remettre en cause le bouclier fiscal avec une loi alibi comme celle-ci n'a pas de sens, surtout qu'il y a bien eu une indexation l'année passée, qui n'était certes pas totale, mais qui a permis de laisser une marge de manœuvre. Avec ce projet de loi, il n'y aura plus aucune marge de manœuvre et ce sera la fonction publique qui décidera, alors même que les postes augmentent chaque année, que l'indexation augmentera de facto et que les impôts devront alors augmenter pour que l'Etat assume ces indexations.

Un député (MCG) est sensible à la défense de certains acquis comme le bouclier fiscal, mais note qu'il faudrait alors que tous les acquis soient défendus. Le député est fondamentalement opposé à l'automatisme de l'indexation, mais, étant donné certaines circonstances politiques, le MCG décidera en caucus de sa position sur ce projet. Il ne prendra pas de décision définitive ici en commission.

Le président propose donc de renvoyer cet objet à une séance après les caucus et de demander un avis de droit. Il souhaite savoir, si l'avis de droit dit que la loi est applicable, si le PLR la votera.

Un député (PLR) répond que le PLR est de toute manière opposé à l'automatisation de l'indexation et à la levée du bouclier fiscal, quoi qu'il arrive. Indépendamment de cela, il est important de prendre des décisions en toute connaissance de cause, et le doute est ici de toute évidence un doute important.

Un député (EAG) rappelle que, bien que ce projet de loi visait avant tout à ce qu'il y ait une indexation automatique des traitements, il a été perçu comme une attaque contre le bouclier fiscal. Les auteurs ont entendu cette critique. L'objectif étant de faire en sorte qu'en cas d'inflation, les traitements de la fonction publique soient adaptés en conséquence, la levée du bouclier fiscal était une suggestion de financement. Le Conseil d'Etat est cela dit capable de trouver des moyens pour financer une indexation si elle doit avoir lieu. Cet amendement supprime l'art. 2 souligné, qui était une modification de la LIPP,

et le remplace par l'art. 3 souligné, qui fixe les modalités d'entrée en vigueur de ce projet de loi.

Le président rappelle que le MCG avait demandé de repousser le vote jusqu'à ce qu'il puisse consulter son caucus sur ce point et souhaite savoir si cette demande est maintenue au vu de la décision du groupe Ensemble à Gauche.

Un député (MCG) maintient cette demande puisqu'il souhaite consulter sur le principe de l'indexation automatique, qui reste l'objet de ce projet de loi.

Le président rappelle qu'aucune audition supplémentaire n'a été demandée sur ce projet de loi, pour lequel le Conseil d'Etat et les syndicats ont été entendus. La commission a reçu un amendement d'Ensemble à Gauche qui supprime l'art. 2 souligné en le remplaçant par l'art. 3 souligné.

Demande d'amendements

L'actuel article 2 souligné « Modification à une autre loi » est supprimé

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08), du 27 septembre 2009, est modifiée comme suit :

Art. 60, al. 5 (nouveau)

5 Si, en raison de la situation économique générale ou pour des raisons budgétaires impérieuses,

le Conseil d'Etat ne peut pas assurer la compensation du renchérissement avec ses ressources ordinaires, conformément aux alinéas 1 à 7 de l'article 14 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait), du 21 décembre 1973, il dégage des ressources exceptionnelles en suspendant la mise en œuvre des alinéas 1 à 4 pour l'exercice budgétaire considéré.

L'article 3 souligné « Entrée en vigueur » devient l'article 2 souligné (nouvelle numérotation).

Un député (EAG) rappelle que ce projet de loi avait été pris comme une volonté de faire sauter le bouclier fiscal. En retirant cet article, l'idée était de montrer que la motivation première n'était pas le bouclier, mais bien l'indexation automatique des salaires. Il faut rappeler que, même si l'annuité est automatique, elle est toujours remise en question par le Conseil d'Etat. De son côté, l'indexation a été oubliée ces dernières années puisqu'il n'y avait pas

d'inflation. Le Conseil d'Etat a donc perdu cette habitude d'indexer les salaires, alors que la loi l'autorise à le faire. En indiquant clairement dans la loi que le gouvernement doit indexer les salaires, cela permettra d'éviter un certain nombre de discussions désagréables et des journées de grève. La fonction publique a parfois de bonnes raisons de descendre dans la rue, et s'il y a de véritables problèmes budgétaires, tout peut se négocier. Il y a une forme de mauvaise foi de la part du Conseil d'Etat de dire qu'il n'aura plus de marge de manœuvre, alors qu'il n'y a pas de raison d'utiliser le personnel comme une marge de manœuvre. Si les salaires étaient indexés sur l'inflation, tout le monde en bénéficierait, tant les fonctionnaires que l'économie. Ce projet de loi ne révolutionne rien et reprend la règle de calcul prévue actuellement dans la LTrait, à savoir que l'on regarde l'évolution des prix à la consommation entre octobre de l'année précédente et octobre de l'année en cours. L'indexation n'est octroyée que si l'on observe une différence entre ces deux indices. On voit bien que le Conseil d'Etat a traîné des pieds pour octroyer cette indexation en 2023 alors que l'inflation n'était pas une nouveauté. Ce dernier avait prévu une demi-indexation dans son projet de budget, en estimant que l'inflation serait inférieure, alors qu'elle s'est bien avérée être à 2,7%. Le député invite la commission à voter l'entrée en matière sur ce projet de loi raisonnable et rassurant, qui invite le plus grand employeur du canton à prendre ses responsabilités.

Un député (MCG) indique que, si son groupe est favorable au principe de l'indexation et à une modification de la loi pour qu'elle ne soit plus une chose facultative, le parti n'est pas satisfait par ce que propose le projet de loi, même amendé. Le MCG s'abstiendra donc sur ce vote. On parle beaucoup de pouvoir d'achat et le parti ne comprend pas que l'on s'oppose systématiquement à toute indexation des salaires. S'il fallait une amélioration de la loi actuelle, le projet de loi proposé ne convient malgré tout pas au MCG.

Vote

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 13186 :

Pour : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Contre : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)
Abstentions : 2 (2 MCG)

L'entrée en matière est refusée sur le PL 13186.

Suite à ces explications, la majorité de la commission vous invite à refuser ce projet de loi.

Date de dépôt : 24 avril 2023

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Olivier Baud

Plusieurs arguments plaident en faveur d'une indexation automatique des salaires de la fonction publique. D'abord, il convient de s'interroger sur l'application de la loi actuelle sur les traitements (LTrait – B 5 15), et en particulier de la manière dont l'article 14 de la LTrait est respecté. Dans les faits, alors que le Conseil d'Etat, l'employeur, est autorisé à adapter les traitements au coût de la vie, il s'y refuse. A quoi sert-il donc d'être autorisé à agir si on ne le fait jamais ou presque ? Pire, le Conseil d'Etat contourne la loi en ne consultant pas les partenaires sociaux, en ne les entendant pas. L'exemple de l'absence d'indexation des salaires en 2022 est frappant.

Pas d'indexation en 2022, pourquoi ?

L'inflation, avec la pandémie et les conflits dans le monde, était prévisible dès 2021. Pourtant, le Conseil d'Etat a paru surpris de la requête des syndicats d'indexer les salaires en 2022. Il s'est borné à répondre qu'il n'avait pas prévu cela dans son plan financier quadriennal (PFQ). Il semblait avoir oublié que l'alinéa 8 de l'article 14 dit que si « le Conseil d'Etat ne peut pas assurer la compensation du renchérissement (...), il doit, au préalable, consulter les organisations du personnel ainsi que les autres administrations publiques genevoises ». Il a aussi contesté le calcul défini par la loi qui révélait une différence de 0,9% entre octobre 2020 et octobre 2021. Le tableau de l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) indiquait qu'en octobre 2021, « l'indice genevois des prix à la consommation progresse de 0,3% en un mois et s'établit à 101,2 points (décembre 2020 = 100). Par rapport à octobre 2020, il augmente de 0,9% ».

| Oct. | Nov. | Déc. | Janv. | Fév. | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Sept. | Oct. |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|
| 2020 | 2020 | 2020 | 2021 | 2021 | 2021 | 2021 | 2021 | 2021 | 2021 | 2021 | 2021 | 2021 |
| 100,3 | 100,1 | 100,0 | 99,9 | 100,0 | 100,3 | 100,6 | 100,8 | 100,7 | 100,6 | 101,0 | 101,0 | 101,2 |

Ainsi, « la différence entre l'indice du mois d'octobre de l'année précédente et celui du mois d'octobre de l'année en cours » (al. 2 de l'art. 14 de la LTrait) correspondait bien à 0,9%. C'était clair et il n'y avait aucune autre interprétation possible. Pourtant, sans même parler de négociation, le Conseil d'Etat n'a alors ouvert aucune consultation à l'automne 2021 et a coupé court à toute discussion.

Le personnel de l'Etat et des secteurs subventionnés a été privé d'une indexation en 2022 qui lui aurait permis de mieux faire face à l'augmentation du coût de la vie, surtout quand il était notoire que l'inflation allait se poursuivre. Le coût de ce 0,9% (environ 50 millions) était parfaitement supportable, a fortiori avec l'immense bénéfice (1,3 milliard) du compte 2022 de l'Etat. La perte de salaire engendrée par les tergiversations de l'employeur en 2021 ne se rattrape pas. Une indexation automatique aurait réglé ce problème et cela aurait été plus simple pour tout le monde.

Indexation 2023 incomplète

Non content d'avoir privé le personnel d'une augmentation des salaires en 2022, le Conseil d'Etat entendait accorder une adaptation au rabais en 2023. En effet, alors que les prévisions, toujours selon les calculs de l'OCSTAT, indiquaient une augmentation du coût de la vie de 2,7%, le gouvernement n'a inscrit que la moitié (1,35%) dans son projet de budget 2023, présenté le 15 septembre. Soit une manière de signifier à la fonction publique que se contenter du 50% de l'indexation était amplement suffisant – un peu à la façon dont le Conseil d'Etat s'acharne afin que l'augmentation annuelle (annuité) due au personnel soit supprimée une année sur deux.

Il a fallu la mobilisation du personnel, des grèves, pour qu'enfin le Conseil d'Etat daigne ouvrir des discussions début novembre. Il a joué la montre et c'est au prix d'efforts insensés dans un très court laps de temps, insuffisant pour mener de vraies négociations, qu'un accord sur une indexation de 2,44% a pu être arraché. C'est anormal et contre-productif. L'Union syndicale suisse (USS) réclamait une indexation de 5%, plus proche de l'augmentation réelle du coût de la vie. Dans ce contexte, l'Etat employeur aurait dû avoir la décence de respecter au minimum le calcul prévu par la loi, soit d'accorder une adaptation des traitements de 2,7%, au lieu de tergiverser et de pleurer misère. Une indexation automatique éviterait ces simagrées et la fonction publique n'aurait pas à descendre dans la rue ni à faire grève.

Il faut aussi rappeler que la grille salariale de l'Etat n'avait plus été adaptée depuis 2010, le coût de la vie étant resté grosso modo stable durant une décennie. Ainsi, ni le gouvernement de la législature 2018-2023 ni celui de la

précédente (2013-2018) n'avaient eu l'occasion d'éprouver concrètement l'application du chapitre de la loi consacré à l'augmentation du coût de la vie.

Cette inexpérience a-t-elle joué en défaveur du personnel ? Le Conseil d'Etat a-t-il péché par ignorance ? S'il est certain qu'il était novice en la matière et semblait découvrir la loi, il ne faut pas non plus pécher par naïveté. C'est bien sciemment que le gouvernement poursuit depuis des lustres sa politique d'austérité et met en œuvre sa volonté de faire des économies sur le dos des employées et employés. Y a-t-il un espoir que cela change avec la nouvelle législature 2023-2028, que l'Etat employeur fasse montre de davantage de respect envers son personnel ? A priori non si on continue ainsi. C'est pourquoi modifier la loi en rendant automatique l'adaptation des traitements au coût de la vie obligera le Conseil d'Etat à considérer différemment la question, à établir des PFQ et projets de budgets plus en phase avec la réalité et, tout simplement, plus respectueux envers celles et ceux qui délivrent au quotidien les prestations à la population.

Hypocrisie de l'employeur

Un argument contre l'indexation automatique, avancé par le département des finances et des ressources humaines (DF), consiste à affirmer avec indignation que le Conseil d'Etat n'aurait plus de marge de manœuvre. De qui se moque-t-on ? Pourquoi faudrait-il d'abord une marge de manœuvre ? La masse des fonctionnaires est-elle vouée à être utilisée pour des ajustements budgétaires ? Au nom de quoi les conditions salariales devraient-elles être remises en question chaque année ? La loi ne doit-elle pas simplement être appliquée ? Le fait que depuis plus de 30 ans l'augmentation annuelle due soit une fois sur deux attaquée prouve déjà que l'employeur n'a pas d'états d'âme pour ponctionner le personnel. Mais il appartient au parlement de lui rappeler – comme il a été contraint de le faire plusieurs fois en refusant de sabrer l'annuité – que cela n'est pas la règle, ne doit pas le devenir, et que modifier ou tenter de modifier systématiquement la loi pour réaliser des économies n'est pas admissible, et s'apparente à une gestion malsaine.

Le but du projet de loi est bien l'indexation automatique...

Une partie de la droite n'a voulu voir dans ce projet de loi qu'une attaque contre le bouclier fiscal. Probablement que si aucune mesure n'avait été prévue en cas de difficulté financière de l'Etat, les mêmes cris d'orfraie auraient été poussés. Mais il a bien été spécifié qu'il ne s'agissait pas d'occulter l'éventualité, au cas où l'automatisme de l'indexation serait inscrite dans la loi, de se retrouver dans une réelle difficulté à adapter les salaires pour des raisons

économiques ou budgétaires impérieuses. Il était plutôt sain de proposer une piste.

...et non la levée du bouclier fiscal

La solution de suspendre le bouclier fiscal temporairement pour dégager des ressources n'a pas eu l'heur de plaire, mais ce n'est pas l'objet principal de ce projet de loi. Si d'autres propositions sont faites pour pallier l'éventuelle difficulté à honorer l'indexation, la minorité y est ouverte. Mais force est de constater qu'aucun amendement n'a été formulé par les réfractaires. Par contre, afin justement qu'il n'y ait aucun malentendu sur le but visé par le projet de loi, la minorité a déposé un amendement qui supprimait la modification à une autre loi et, de fait, enlevait la possibilité de toucher au bouclier fiscal. L'amendement déposé rapidement n'était pas parfait, la minorité l'admet, car il ne supprimait pas – omission involontaire – toute référence au bouclier fiscal (à la loi sur l'imposition des personnes physiques – LIPP). C'est pourquoi il est repris et corrigé ci-après.

Amendement au projet de loi 13186

Art. 14, al. 8

⁸ Si, en raison de la situation économique générale ou pour des raisons budgétaires impérieuses, le Conseil d'Etat ne peut pas assurer la compensation du renchérissement avec ses ressources ordinaires, conformément aux alinéas 1 à 7, et n'a pas les moyens de faire appel à des ressources exceptionnelles, il doit, au préalable, ouvrir une consultation et, le cas échéant, mener des négociations avec les organisations du personnel ainsi que les autres administrations publiques genevoises. ~~il fait appel à des ressources exceptionnelles conformément à l'article 60, alinéa 5, de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP), du 27 septembre 2009.~~

L'actuel article 2 souligné « Modification à une autre loi » est supprimé.

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

~~La loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08), du 27 septembre 2009, est modifiée comme suit :~~

~~**Art. :60, al. 5 (nouveau)**~~

~~⁵ Si, en raison de la situation économique générale ou pour des raisons budgétaires impérieuses, le Conseil d'Etat ne peut pas assurer la compensation du renchérissement avec ses ressources ordinaires, conformément aux alinéas 1 à 7 de l'article 14 de la loi concernant le traitement et les diverses~~

~~prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (L Trait), du 21 décembre 1973, il dégage des ressources exceptionnelles en suspendant la mise en œuvre des alinéas 1 à 4 pour l'exercice budgétaire considéré.~~

L'article 3 souligné « Entrée en vigueur » devient l'article 2 souligné (nouvelle numérotation).

Inverser la tendance fataliste

Le Conseil d'Etat a souvent fait valoir le fait qu'il n'avait pas réduit les salaires lorsqu'il y avait une diminution du coût de la vie. Mais cet argument était quelque peu spécieux, car ce n'est pas ce que prévoit la loi actuelle. Et, objectivement, les variations minimales à la baisse ou à la hausse de ces dix dernières années se seraient équilibrées. Personne non plus n'est monté aux barricades pour exiger, lorsque cela s'est trouvé, une augmentation de 0,1%. Cela dit, si l'automatisme doit se réaliser au prix de cette symétrie et que donc les salaires soient adaptés autant en cas d'augmentation que de baisse du coût de la vie, pourquoi pas ? Là encore, aucun amendement n'a été proposé. L'opposition à ce projet de loi d'une partie de la droite aurait aussi pu résider en une question à la fois légitime et non dénuée de cynisme : « Pourquoi modifier la loi et inscrire le principe de l'automatisme de l'indexation si, de toute façon, l'Etat employeur peut continuer – et le passé montre qu'il ne s'est pas gêné de le faire avec les augmentations annuelles dues –, à déposer dans le cadre du débat budgétaire des projets de loi qui suspendent ce principe ? » La minorité ne peut bien sûr pas entrer dans cette logique, car c'est justement cette forme d'iniquité, empreinte d'un certain fatalisme, qu'il convient de combattre. Le présent projet de loi vise à rompre avec la politique délétère menée à l'encontre du personnel, à inverser la tendance de culpabilisation de la fonction publique, et aussi à redonner à l'employeur l'occasion de faire montre d'une certaine exemplarité, en renouant avec l'esprit de la loi, et en accordant le respect dû à ses employées et employés.

Au vu de ce qui précède, la première minorité vous prie, Mesdames les députées et Messieurs les députés, d'amender ce projet de loi dans le sens de l'amendement proposé supra, et ensuite d'accepter ce projet de loi tel qu'amendé. La fonction publique vous en saura gré.

Date de dépôt : 6 juin 2023

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Caroline Marti

L'actuelle loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait) autorise le Conseil d'Etat à indexer les salaires de la fonction publique à l'augmentation du coût de la vie, calculé sur la base de l'indice genevois des prix à la consommation. La LTrait ne prévoit donc actuellement pas de droit acquis à l'indexation, mais mentionne toutefois que « si, en raison de la situation économique générale ou pour des raisons budgétaires impérieuses, le Conseil d'Etat ne peut pas assurer la compensation du renchérissement (...), il doit, au préalable, consulter les organisations du personnel ainsi que les autres administrations publiques genevoises ». Cette formulation laisse donc entendre que l'indexation des salaires devrait être la règle, la non-indexation devant rester l'exception que le Conseil d'Etat devrait dûment justifier.

Force est de constater que la situation économique actuelle de même que les résultats aux comptes ne peuvent décemment pas être invoqués par le Conseil d'Etat pour renoncer à indexer les salaires de la fonction publique. C'est pourtant ce qu'il a fait dans le cadre du budget 2023 qui ne prévoyait à l'origine qu'une demi-indexation (à 1,3% alors que le niveau d'inflation se plaçait à 2,8%). Ce n'est que suite à une mobilisation de la fonction publique et un arbitrage du Grand Conseil différent de celui du Conseil d'Etat que les salaires ont pu être indexés pleinement pour l'année 2023.

Pour mettre fin à ce jeu de dupes et éviter que l'indexation des salaires ne soit systématiquement utilisée comme variable d'ajustement budgétaire, le présent projet de loi propose de faire de l'indexation des salaires un droit acquis inscrit dans la LTrait.

Pour commencer, la minorité souligne que l'indexation, contrairement à l'annuité, n'est pas une progression salariale mais une mesure visant à maintenir stable le revenu et donc le niveau de vie des salarié-e-s. En effet, face à l'inflation élevée, comme on le constate depuis la fin de l'année 2021, l'absence d'indexation revient de facto à une baisse du revenu disponible et s'apparente donc à une baisse de salaire. L'indexation des salaires permet donc

d'éviter qu'en période d'inflation, les travailleurs et travailleuses s'appauvrissent. C'est pour cette raison que l'Union syndicale suisse a revendiqué une hausse généralisée des salaires de 4 à 5% en septembre 2022.

Par ailleurs, la minorité de la commission des finances souligne le devoir d'exemplarité de l'Etat employeur vis-à-vis de ses employé-e-s d'une part et des autres employeur-euse-s du secteur privé d'autre part. L'automatisme de l'indexation des salaires permet à l'Etat de témoigner le respect dû aux employé-e-s en leur garantissant un maintien de leur revenu disponible en période d'inflation. L'indexation automatique des salaires à l'Etat permet également d'inciter les employeurs du secteur privé à en faire de même.

Finalement, notons que l'inflation peut avoir de multiples causes, mais est généralement le fruit d'une croissance économique rapide. La vague d'inflation actuelle résulte notamment de la reprise économique qui a fait suite à la crise du covid. Or, qui dit croissance économique rapide dit également hausse des recettes fiscales pour l'Etat. Une nouvelle fois, c'est ce qu'on observe pour l'année 2022. Il est donc normal et raisonnable qu'une partie des recettes supplémentaires engendrées par l'inflation puisse servir à pallier les effets négatifs que cette même inflation produit sur les revenus disponibles de la fonction publique en indexant automatiquement les salaires.

Pour conclure, la minorité de la commission a souhaité se focaliser sur le cœur de ce projet de loi, à savoir l'indexation automatique des salaires, et a décidé d'abandonner la proposition de suspension du bouclier fiscal qui y était formulée en parallèle.

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission des finances vous recommande d'accepter ce projet de loi.