

Date de dépôt : 13 janvier 2016

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Pierre Weiss, Jacques Jeannerat, Charles Selleger, Ivan Slatkine, Frédéric Hohl, Patricia Läser, Pierre Ronget, Jacques Béné, Jean Romain, Daniel Zaugg, Nathalie Fontanet, Edouard Cuendet, Claude Aubert, Antoine Barde, Serge Hiltbold, Christophe Aumeunier, Gabriel Barrillier, Fabienne Gautier, René Desbaillets, Patrick Saudan, François Haldemann, Nathalie Schneuwly, Renaud Gautier, Bertrand Buchs, Eric Bertinat, Alain Meylan, Francis Walpen, Pierre Conne, Bernhard Riedweg, Mathilde Chaix, Michel Ducret, Stéphane Florey, Eric Leyvraz, Patrick Lussi, Marc Falquet : Personnel de l'Etat : définir des priorités, réduire les charges

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 26 avril 2013, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :*

- que l'état des finances cantonales est préoccupant : la dette s'élèvera fin 2012 à 11,4 milliards de francs et le déficit atteint 349 millions;*
- que le service de la dette (intérêts versés aux banques) s'élève à 247 millions de francs, alors même que les taux sont historiquement bas;*
- que la fusion des caisses de pension du personnel de l'Etat (CIA-CEH) coûtera, en l'état, 120 millions supplémentaires par an au contribuable genevois;*
- que les charges de personnel de l'Etat de Genève s'élèvent en 2012 à 2,178 milliards de francs sur un budget total de 8,011 milliards;*

- *que Genève est deuxième au classement des cantons connaissant le plus fort taux d'emplois publics;*
- *que le Conseil d'Etat ne prévoit, dans son plan financier quadriennal 2012-2015, qu'un objectif de réduction des charges très général portant sur « la globalité des charges de personnel, des dépenses générales et des subventions »,*

invite le Conseil d'Etat

- *à mettre en œuvre un programme de réduction des charges de personnel;*
- *à atteindre une réduction moyenne des charges de personnel de 1% par an, dès l'élaboration du projet de budget 2014 et pour les quatre années suivantes;*
- *à opérer les arbitrages et à définir les priorités nécessaires, entre les seize politiques publiques et au sein d'une même politique publique, afin d'atteindre cet objectif;*
- *à présenter au Grand Conseil, indépendamment du budget, un bref rapport intermédiaire après deux ans, faisant notamment état des économies réalisées, du fonctionnement des services concernés et du potentiel d'économies non encore exploité ou exploré, puis un rapport général après cinq ans.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Lors de l'adoption de la motion 2088 par le Grand Conseil, le président de séance avait relevé qu'il s'était écoulé près d'une année depuis le dépôt du projet de motion, ce qui avait amené le Grand Conseil à modifier l'une de ses invites. Celle-ci se réfère à l'exercice 2014, et non plus 2013, pour demander *« une réduction moyenne des charges de personnel de 1% par an dès l'élaboration du projet de budget 2014 et pour les quatre années suivantes »*. Il s'est encore écoulé plus de deux ans depuis lors. Si ce délai est regrettable, il aura permis de donner suite aux invites du parlement. Le Conseil d'Etat a en effet présenté avec son projet de budget 2016 des mesures d'économies qui répondent à cette motion.

Etat préoccupant des finances publiques cantonales

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des motionnaires au sujet des finances cantonales. Depuis le début de la nouvelle législature, il n'a de cesse de souligner que la dette du canton a atteint un niveau excessif et qu'il s'agit de se donner les moyens de la réduire. Son montant était de 13,4 milliards de francs à la fin 2014, soit 1,5 milliard de plus que deux ans auparavant. Au budget 2015, le niveau moyen estimé pour l'année est de 13,2 milliards. Une hausse supplémentaire de quelque 350 millions peut être attendue en 2016, compte tenu de la détérioration du contexte conjoncturel survenue dès 2015.

L'ampleur de cette dette a provoqué la mise en place de mécanismes destinés à garantir la maîtrise de son évolution. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, la refonte globale de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) comporte un dispositif de limitation de l'endettement, qui s'ajoute à celui du frein aux déficits. Le premier seuil d'enclenchement de ce frein à l'endettement est fixé par l'article 15 de la LGAF à 13,3 milliards de francs (niveau moyen annuel), c'est-à-dire juste au-dessus du niveau moyen prévu en 2015. Le second seuil se situe à 14,8 milliards de francs. Lorsqu'il est atteint, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage urgents et doit le faire à la majorité des deux tiers.

L'enclenchement d'un tel frein aurait des conséquences abruptes sur le développement des infrastructures du canton, avec des effets secondaires très dommageables pour l'attractivité de Genève. Le Conseil d'Etat préfère agir de façon responsable et prévenir ces risques. Pour cela, il ne peut laisser les charges croître plus vite que les recettes.

Comme il l'a exprimé en présentant le projet de budget 2016, le Conseil d'Etat compte revoir le plan décennal des investissements en priorisant ces derniers par le biais d'arbitrages. Il ne saurait toutefois être question de renoncer aux investissements indispensables à notre canton, ni d'aggraver une fiscalité déjà particulièrement lourde en comparaison intercantonale. C'est pourquoi le Conseil d'Etat met l'accent sur la maîtrise des charges de l'Etat.

L'action sur les charges passe en particulier par la masse salariale qui constitue de loin le plus grand volant de manœuvre. En 2014 les charges salariales ont atteint 4,0 milliards pour le Petit Etat et 5,3 milliards pour le Grand Etat :

Comptes 2014 (en millions de francs)	Petit Etat	Grand Etat
Total masse salariale	4 014	5 333
Total charges	8 229	10 965
Ratio masse salariale / charges	48,8%	48,6%

Les charges salariales constituent près de la moitié des dépenses de fonctionnement, et même près des deux tiers si l'on fait abstraction des dépenses obligatoires (aide sociale, subsides assurance-maladie, prestations complémentaires AVS/AI, etc.) ou mécaniques (intérêts de la dette, péréquation financière entre cantons).

Comme l'évoque la motion 2088, Genève se situe au second rang des cantons suisses, derrière Bâle, pour ce qui est du nombre de fonctionnaires par habitant. Il faut considérer que la répartition des compétences entre le canton et les communes est particulière à Genève. C'est le canton qui assume en comparaison intercantonale le plus de prestations par rapport aux communes, ce qui implique de disposer du personnel nécessaire pour les délivrer.

Historiquement, l'Etat et l'administration ont pris une assise plus importante dans les cantons de la moitié occidentale de la Suisse¹ que dans les autres. D'autre part, Genève a des besoins liés à son statut de métropole. Il s'agit en effet d'un canton très urbanisé, frontalier, doté d'une université et d'un aéroport, comportant de nombreuses organisations internationales et plus frappé que les autres par le chômage, toutes choses qui entraînent des

¹ Y compris les cantons de Berne, Soleure et Bâle, qui partagent les mêmes racines burgondes.

besoins accrus en termes d'enseignement, de mobilité, de sécurité ou d'aide sociale.

Ces données historiques et structurelles n'expliquent pourtant pas à elles seules l'importance de la fonction publique cantonale : des facteurs politiques et une relative prospérité y ont aussi contribué.

Si, en période de comptes équilibrés, la densité de fonctionnaires est peu évoquée, le sujet revient au premier plan lorsque des déficits apparaissent. Il en est résulté pour l'Etat de Genève plusieurs mesures de blocage des effectifs, notamment durant les années 1990. Au début de la législature 2005-2009, le Conseil d'Etat avait annoncé son intention de réduire les effectifs du personnel de l'Etat de 5% entre 2006 et 2009, en vue notamment de pouvoir financer les nouveaux emplois nécessaires, en particulier dans le domaine de la sécurité ou de la formation, sans alourdir trop fortement le total des dépenses de personnel. Il s'agissait donc, via des économies, de constituer une marge de manœuvre pour faire face aux besoins nouveaux. Cette mesure impliquait la suppression de postes obsolètes, la recherche de gains en efficience et une rationalisation de certaines tâches. L'objectif n'a pas été entièrement atteint, mais les effectifs ont baissé chaque année entre 2006 et 2009 alors que durant cette période la population augmentait de 2,8%.

Modernisation de la gestion des ressources humaines

La stabilisation des effectifs durant les années 2005-2009 a accompagné la modernisation de la gestion des ressources humaines qui était déjà en cours et pour laquelle l'audit de l'Etat effectué en 1995-1996 avait constitué un élément déclencheur. Les projets de gestion par objectifs, l'autonomisation des services, puis le projet GE-Pilote mené de 2004 à 2006 se sont accompagnés de nombreux changements en matière de ressources humaines: nouveaux principes de gestion, valorisation des compétences, développement de la formation, réforme en 2008 du système de rémunération (avec l'introduction d'un 13^e salaire), facilitation des licenciements, création en 2009 du groupe de confiance (protection de la personnalité).

D'autres réformes ont eu lieu à partir de 2010 : facilitation de la mobilité professionnelle, réduction de l'absentéisme, professionnalisation et responsabilisation de l'encadrement. Parallèlement ont démarré le projet de refonte de la grille salariale sous le nom de Système Compétences, Rémunération, Evaluation (SCORE) et celui de la fusion et de l'assainissement des caisses de pensions qui a abouti à la création, début 2014, de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève.

Rendu par la Cour des comptes le 22 mars 2010, un audit de gestion relatif à l'organisation des ressources humaines pointait de façon détaillée les progrès effectués et ceux qui restaient à accomplir. La Cour avait formulé 13 recommandations concernant l'organisation et la gouvernance en matière de personnel, les tableaux de bord, le recrutement, le système salarial, la formation et la gestion des absences. Dans son rapport de suivi rendu en 2012, la Cour estimait que 10 des recommandations avaient été mises en œuvre et que les trois dernières avaient conduit à des actions devant permettre cette mise en œuvre.

L'évolution des effectifs

Depuis 2010, alors que la situation financière de l'Etat profitait d'une certaine embellie de la conjoncture économique, la dotation en personnel a été considérablement augmentée dans des domaines où des besoins précis se faisaient sentir. Conscient que les mesures de rationalisation atteignaient des limites et soucieux de maintenir des prestations de qualité, le Conseil d'Etat a proposé avec l'appui du parlement d'augmenter de façon significative le personnel de la fonction publique.

Cet accroissement s'est effectué sur la base de priorités concernant en particulier la formation et la sécurité. Annoncées dans le discours de Saint-Pierre du 7 décembre 2009, ces priorités se sont traduites par de nombreux recrutements. Ainsi, 177 postes ont été alloués en 2010 à la formation, dont 107 postes d'enseignants et 70 postes administratifs en lien direct avec les besoins des élèves (directeurs de l'école primaire). L'année suivante, 120 postes supplémentaires ont été alloués à la même politique publique, essentiellement pour le secondaire II et la première étape de la réforme du cycle d'orientation. En 2011 aussi, dans le domaine de la sécurité, 85 postes ont été alloués à la police et 73 au domaine pénitentiaire, en plus de 71 nouveaux postes affectés au pouvoir judiciaire pour faire face à l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure adoptés par les Chambres fédérales. L'action sociale, le handicap, les personnes âgées, la santé, la sécurité et la mobilité sont les autres politiques publiques qui ont fait l'objet d'un effort soutenu au début des années 2010.

Le tableau suivant donne une vision d'ensemble de l'évolution des effectifs durant la dernière décennie. Il permet de distinguer les deux périodes évoquées, soit la relative stabilité de 2005 à 2009, puis la hausse constante dès 2010.

Postes à l'Etat et dans les principaux établissements subventionnés en équivalent temps plein (ETP)²

Chiffres aux budgets	Petit Etat		Entités contrôlées ⁽¹⁾	
	ETP	Evolution annuelle	ETP	Evolution annuelle
2005	13'668		12'408	
2006	13'688	0,2%	12'393	0,1%
2007	13'637	-0,4%	12'521	1%
2008	13'629	-0,1%	12'376	-1,2%
2009	13'624	-0,1%	12'353	-0,2%
2010	13'817	1,4%	12'514	1,3%
2011	14'232	3%	12'655	1,1%
2012	14'343	0,8%	12'805	1,2%
2013	14'631	2%	13'579 ⁽²⁾	6% ⁽²⁾
2014	15'082	3,1%	13'619	0,3%
2015	15'428	2,3%	13'770	1,1%
PB 2016	15'588	1%	14'165	2,9%

(1) UNIGE, HUG, Hospice général, IMAD

(2) Retraitement du périmètre des HUG : l'ensemble des postes financés par l'Etat de Genève ou des tiers est pris en compte, alors qu'auparavant seuls les postes financés par l'Etat de Genève l'étaient.

Depuis 2010 Genève est le canton suisse qui a le plus augmenté ses effectifs de fonctionnaires. En 2015, avec 346 postes supplémentaires, il se trouve premier au classement de l'augmentation des effectifs, devant Vaud (275) et Bâle-Ville (183), alors que les cantons de Zurich et Berne réduisent leurs effectifs³.

Les plans de mesures du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a annoncé avec son projet de budget 2015 un plan de mesures visant à réduire le déficit. Parmi les principales mesures figurait une réduction sur les charges de personnel et des dépenses générales équivalente

² Source : OPE.

³ Cf. *Schweiz am Sonntag*, 11.01.2015. p. 24.

à 1% des ETP (-12,9 millions de charges en 2015, 5,4 millions l'année suivante).

L'année 2015 a toutefois été marquée par une nette détérioration de la conjoncture économique mondiale. Cette dégradation a été renforcée en Suisse par l'abandon en janvier du taux plancher du franc par rapport à l'euro. Alors que les perspectives des instituts conjoncturels ont été revues à la baisse durant le premier semestre 2015, nombre de cantons ont dû engager des programmes de réduction des dépenses pour faire face à des déficits grandissants.

Le canton de Genève n'étant pas à l'abri des conséquences du retournement conjoncturel, le Conseil d'Etat a été amené à la fin août 2015 à revoir ses perspectives concernant le résultat des comptes 2015. Il a engagé des mesures immédiates, notamment un blocage des nouveaux engagements de personnel. Le 8 septembre 2015, il a présenté de nouvelles mesures prolongeant et complétant l'ensemble des mesures prises précédemment. Il a déposé parallèlement un projet de budget 2016 équilibré. Cet équilibre était atteint par des actions portant avant tout sur les dépenses, en particulier en matière salariale, mais en agissant aussi sur les recettes par la suppression de deux niches fiscales (déductions pour frais de déplacement et pour primes d'assurance-maladie). Le Grand Conseil a refusé le 18 décembre 2015 d'entrer en matière sur ce projet de budget. L'année 2016 démarre ainsi sous le régime des douzièmes provisoires.

Mesures structurelles sur les charges de personnel

Parmi les nouvelles mesures présentées le 8 septembre 2015, plusieurs sont de nature structurelle et déploient des effets qui vont au-delà de l'année 2016. La plus importante de ces mesures consiste à viser une réduction nette de 5% des charges de personnel pour le périmètre du Grand Etat au cours des trois prochaines années. Cette mesure centrale de rééquilibrage budgétaire élaboré par le Conseil d'Etat impliquait la combinaison de plusieurs mécanismes.

Cet ensemble de mesures a fait l'objet durant l'automne 2015 d'une série de rencontres entre le Conseil d'Etat et les organisations représentatives du personnel. Aux termes de celles-ci, les deux parties ont convenu le 17 décembre 2015 d'un protocole d'accord qui prend acte de l'objectif du Conseil d'Etat. Toutefois, la réduction en pourcent des charges de personnel a été reformulée en une diminution des dépenses globales de l'Etat sur les trois prochains exercices d'un montant de 192 millions de francs, soit 110 millions pour le petit Etat et 82 millions pour le Grand Etat. L'effet en matière budgétaire serait cependant similaire.

Les deux parties se sont donné jusqu'au 21 mars 2016 pour mener des négociations permettant aux organisations représentatives du personnel de proposer des pistes alternatives. Le Conseil d'Etat est ainsi resté ferme sur l'objectif fixé, qui répond aux demandes de la motion, même si les moyens pour y parvenir pourront être modifiés. Le Conseil d'Etat rendra compte des résultats de la consultation et annoncera ses décisions à l'issue de celle-ci.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP