

Date de dépôt : 15 avril 2015

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la pétition : Investir dans l'avenir et augmenter les effectifs pour répondre aux besoins de la collectivité

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 3 décembre 2010, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition dont le libellé est le suivant :

Pour des prestations et des services publics adaptés à l'évolution des besoins de la collectivité Santé, social, éducation, administration, secteur subventionné : investir dans l'avenir et augmenter les effectifs pour répondre aux besoins de la collectivité

Les soussignés, enseignants au postobligatoire :

- *appuient les demandes formulées par le Cartel, en particulier en ce qui concerne l'augmentation des postes, la préservation des principes de l'actuelle CIA dans la future caisse de prévoyance et le maintien du PLEND;*
- *exigent le respect des maxima convenus avec le DIP limitant les effectifs de classe dans le secondaire;*
- *demandent la diminution de la charge de travail des enseignants du postobligatoire (baisse de la fourchette de poste);*

- *et prie le Grand Conseil de voter au budget 2010 les postes nécessaires pour retrouver les conditions d'enseignement et d'étude perdues au cours des 17 dernières années (il manque environ 700 postes au PO selon le taux d'encadrement de 1992).*

N.B. 826 signatures

p.a Cartel Intersyndical du personnel de l'Etat et du secteur subventionné

Case postale 1765

1227 Carouge

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec la plus grande attention des demandes formulées par les pétitionnaires et souhaite y apporter, à la lumière de la situation budgétaire actuelle de l'Etat de Genève, les précisions suivantes.

Depuis plusieurs années, le canton de Genève vit structurellement au-dessus de ses moyens. En dépit d'une conjoncture plutôt favorable, les comptes des derniers exercices ont présenté un déficit de fonctionnement hors éléments non récurrents. Les investissements ne sont plus autofinancés et la dette continue par conséquent sa progression. Le niveau d'endettement moyen estimé pour 2015 s'établit à 13,2 milliards, soit à un niveau proche du premier seuil du frein à l'endettement de 13,3 milliards fixé à l'article 15 de la nouvelle LGAF. Le montant des intérêts passifs s'élève quant à lui à 232 millions de francs.

L'endettement actuel, extrêmement élevé en comparaison intercantonale, réduit la marge de manœuvre de l'Etat et constitue un risque financier majeur pour les années à venir, par exemple en cas de remontée des taux d'intérêts. La vulnérabilité des finances publiques est accrue par le fait que les revenus du canton, qui permettent de financer les prestations de l'Etat, sont très sensibles à la conjoncture et à la situation d'un nombre restreint de gros contribuables, dont les capitaux sont de plus en plus mobiles. A cela s'ajoute une situation économique grevée d'incertitudes en raison du franc fort, de la mise en œuvre de l'initiative « contre l'immigration de masse » et de la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Si notre canton ne parvient

pas à améliorer sa marge d'autofinancement, le mécanisme légal de frein à l'endettement conduira bientôt à un blocage de nombreux investissements nécessaires dans tous les domaines de l'action publique.

Le budget 2015 s'inscrit dans ce contexte tendu et contraignant. Le canton doit impérativement réaliser les investissements importants dont notre population a besoin, notamment en matière de mobilité, de formation, de santé et de sécurité, et qui représentent un effort annuel de quelque 700 millions de francs. Cependant, le mécanisme de frein à l'endettement limite fortement le recours à la dette pour financer ces investissements. Notre Conseil a dès lors la responsabilité d'anticiper les mesures susceptibles d'épargner une telle crise à notre canton. Concrètement, pour le budget de fonctionnement, cela signifie qu'il faut parvenir non seulement à l'équilibre, mais également dégager progressivement des excédents de recettes afin de permettre d'assurer l'autofinancement de ces investissements. Il est dès lors difficile, dans ces conditions, de ne pas travailler sur la masse salariale, celle-ci représentant deux tiers des charges de l'Etat.

Le budget 2015 de fonctionnement de l'Etat de Genève prévoit ainsi 7 819,4 millions de charges et 7 833,2 millions de revenus pour un résultat net positif de 13,8 millions de francs. Il constitue une transition vers une rigueur accrue en matière de dépenses en parvenant à résorber le déficit structurel du compte de fonctionnement. Mais l'excédent ne permet toutefois pas de couvrir les besoins du canton en matière d'investissements et donc de stabiliser la dette.

Le résultat du budget 2015 est avant tout le fruit d'efforts importants concrétisés dans un plan de mesures proposé par le Conseil d'Etat. Ce plan de mesures touche tous les secteurs de l'action publique et porte sur des économies, des renoncements à des dépenses, des améliorations en termes d'efficacité et d'organisation, ainsi que sur certaines nouvelles recettes. La fonction publique assume, il est vrai, une part conséquente de l'effort, notamment par la suspension de l'annuité versée au personnel ayant un salaire supérieur au salaire médian cantonal annuel de 86 868 francs. Il convient toutefois de relever que l'inflation sera inexistante en 2015 dans notre pays. Une réduction budgétaire équivalente à 1% du nombre de postes (ETP) est par ailleurs réalisée dans le petit Etat pour un total de 18,3 millions (dont 12,9 millions en 2015). À cela s'ajoute une réduction ciblée de 2% (1,5 million) sur le budget des états-majors et activités de support des départements.

Les charges de personnel augmentent tout de même de 57,2 millions de francs (mécanismes salariaux et charges sociales). Le budget 2015 prévoit notamment le versement d'une annuité plafonnée au salaire annuel cantonal

médian (86 868 selon valeur 2013 calculée par l'OCSTAT). Cette annuité se monte pour le Grand Etat à 6,9 millions. L'effet de l'annuité 2014 décalée au 1^{er} juillet, et finalement octroyée, provoque une augmentation des traitements de 15,3 millions en 2015. Les augmentations du taux de cotisation à la CPEG (+ 1,4% sur le traitement cotisant) et du taux de cotisation employeur pour les allocations familiales (+ 0,1%) génèrent respectivement une augmentation de 20,2 millions de charges sociales en application de la LCPEG et de 1,9 million en application du règlement sur les allocations familiales. La croissance totale des charges de personnel, y compris la création de postes, s'élève quant à elle à 87 millions.

Les charges totales de la politique publique « Formation » augmentent quant à elles, hors mécanismes salariaux, de près de 50 millions (+ 2,5%) par rapport à 2014. L'augmentation des élèves dans l'enseignement primaire et secondaire implique notamment la création de nouveaux postes d'enseignants pour un total de 9 millions, dont 46 ETP en 2014 (effets décalés en 2015) et 35 ETP en 2015. La formation se place par ailleurs juste derrière la mobilité en termes de dépenses d'investissements : 184 millions seront consacrés à l'instruction publique et aux hautes écoles en 2015, soit 24% du montant total des investissements de l'Etat de Genève. Ces chiffres illustrent la volonté du Conseil d'Etat de continuer à investir, malgré les temps difficiles, dans le domaine de la formation.

Fusion des caisses de pension

La loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) a été acceptée, en mars 2013, à plus de 75% du corps électoral. Cette nouvelle institution, née de la fusion de la Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration (CIA) et de la Caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux du canton de Genève (CEH), répond aux exigences imposées par les changements de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) votés en décembre 2010. Elle permettra de redresser une situation financière fortement dégradée par les évolutions démographiques et la baisse des rendements boursiers. Pour rappel, le taux de couverture de la CIA se situait, en 2013, au-dessous de 50%, celui de la CEH à 61%, alors que la LPP exige un taux de couverture de 80% d'ici 2052 (avec un premier palier à 60% en 2020, générateur d'intérêts pour l'Etat).

La loi prévoit un taux de cotisation plus élevé, prélevé sur une part du salaire plus importante. L'effort financier est réel pour le personnel et davantage encore pour l'Etat puisque le principe selon lequel l'employeur

verse les deux tiers de la cotisation a été maintenu. Au total, les conditions de retraite restent avantageuses, y compris par rapport aux autres caisses de pension publique, pour les assurés qui effectuent une pleine carrière à l'Etat. A titre d'exemple, pour une personne terminant sa carrière en classe 15, une pleine rente représentera 56% de son dernier salaire net et, conjugué à l'AVS, assurera un revenu correspondant à 84% de son salaire.

Rente-pont AVS

La loi sur la rente-pont AVS, du 3 octobre 2013 (LRP, B 5 20), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 de sorte à accompagner le processus de création par fusion de la CPEG (voir paragraphe précédent). L'objectif est de maintenir un système de retraite à la carte tout en l'adaptant aux réalités d'aujourd'hui. Ce texte réforme le système créé en 1994 sous le nom de Plan d'encouragement aux départs (PLEND). Celui-ci visait initialement à réduire le nombre de postes de travail en favorisant les retraites anticipées, ce qui expliquait son caractère particulièrement avantageux.

Le nouveau système de pont AVS traduit la volonté du Conseil d'Etat d'assurer une certaine souplesse dans la gestion des ressources humaines et de permettre une transition entre la vie professionnelle et la retraite qui soit adaptée aux différentes situations. Les nouvelles conditions de la CPEG prévoient une réduction de rente plus forte qu'auparavant pour les assurés qui souhaitent anticiper de plusieurs années leur départ à la retraite. La rente-pont équivaut au maximum au montant correspondant à 36 mois de rente AVS simple, 48 mois si une activité pénible physiquement a été exercée pendant au moins cinq ans.

Effectifs de classe dans le secondaire

Le 30 octobre 2013, suite à trois ans de travaux conduits par le département de l'instruction publique, de la culture et du sport avec les associations professionnelles d'enseignant-e-s, un accord a été signé entre le Conseil d'Etat et ces associations.

Cet accord prévoit notamment de fixer, par voie réglementaire, des effectifs maximum d'élèves par classe dans l'enseignement du secondaire II. Les effectifs maximum déterminés visent à assurer des conditions d'études adaptées aux besoins spécifiques des élèves et de l'enseignement. Ils découlent des effectifs observés dans les classes à la date du 15 novembre 2013.

Une trentaine de postes supplémentaires d'enseignants seront nécessaires pour la mise en œuvre.

Adopté en séance du Conseil d'Etat le 27 novembre 2013, un article 18A nouveau a été créé à cet effet dans le règlement de l'enseignement secondaire (RES – C 1 10.24), pour une entrée en vigueur le 29 août 2016 :

Art. 18A Effectifs des classes (nouveau)

¹ Les effectifs des classes et des cours tiennent compte des besoins pédagogiques des élèves et de la différenciation de l'enseignement nécessaire dans certaines classes et filières.

² La constitution des classes et des cours tient compte des réorientations possibles en cours d'année et de l'insertion dans les classes et cours ordinaires des élèves issus des classes d'accueil et de transition, avec une attention toute particulière portée à la 12^e année.

³ En cours d'année, les effectifs moyens des classes d'un établissement ne doivent, en principe, pas dépasser les maxima suivants :

- a) classes du service de l'accueil du postobligatoire et du centre de la transition professionnelle : 11 élèves;
- b) centres de formation professionnelle, sauf centre de formation professionnelle commerce :
 - 1° attestation fédérale de formation professionnelle : 12 élèves,
 - 2° certificat fédéral de capacité : 18 élèves,
 - 3° maturité professionnelle : 24 élèves;
- c) centre de formation professionnelle commerce :
 - 1° attestation fédérale de formation professionnelle : 12 élèves,
 - 2° certificat fédéral de capacité, profil B (base) : 20 élèves,
 - 3° certificat fédéral de capacité, profil E (élargi) : 21 élèves,
 - 4° maturité professionnelle : 24 élèves;
- d) école de culture générale de jour :
 - 1° 12^e année : 18 élèves,
 - 2° 13^e année : 21 élèves,
 - 3° 14^e année : 22 élèves;
- e) école de culture générale pour adultes : 21 élèves;
- f) collège de Genève :
 - 1° effectifs complets : 24 élèves,
 - 2° effectifs réduits (langues vivantes) : 18 élèves,
 - 3° effectifs réduits (sciences expérimentales) : 16 élèves;
- g) collège pour adultes :
 - 1° 12^e et 13^e années : 22 élèves;
 - 2° 14^e et 15^e années : 18 élèves.

Charge de travail des enseignants du postobligatoire

En 2007, le DIP a donné un mandat au service de la recherche en éducation (SRED) pour conduire une analyse de la charge de travail du personnel enseignant du secondaire I et II, en prenant en compte les activités réalisées en présence et en l'absence des élèves. Le rapport (ATE I, février 2010) met notamment en évidence que le temps de travail des enseignants dépasse 40 heures par semaine pendant les semaines d'enseignement.

Sur cette base et à l'occasion des travaux conduits par le DIP en vue de l'accord susmentionné, signé le 30 octobre 2013, les questions relatives à la charge de travail et à l'organisation du temps de travail des enseignants ont fait l'objet de discussions. Il a été décidé d'inscrire les références relatives au temps de travail dans le règlement fixant le statut du personnel enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (RStCE – B 5 10.04), en cohérence avec les principes valables pour le personnel de l'administration cantonale et pour une entrée en vigueur le 25 août 2014 :

- la durée normale de travail équivaut, en moyenne, à 1800 heures par année pour un plein temps;
- cette durée normale de travail comprend, d'une part, un temps de travail avec les élèves (enseignement en classe) et, d'autre part, un temps de travail hors présence des élèves, à savoir préparation et planification des cours, préparation des documents et du matériel pour les cours, préparation et correction des évaluations, participation aux réunions des groupes de disciplines et d'établissement, concertation avec les collègues, entretiens avec les parents d'élèves, entretiens avec les autres partenaires de l'enseignement (OFPC, etc.), échanges personnalisés avec les élèves hors du temps d'enseignement, assistance pédagogique, surveillance des retenues, gestion de l'équipement et/ou des locaux, tâches administratives, etc.;
- une fiche d'engagement annuel précise, pour l'année scolaire concernée, le taux d'activité du maître ou de la maîtresse, l'affectation et, le cas échéant, les périodes d'enseignement, les disciplines enseignées et les dégrèvements;
- l'enseignement s'étend sur 38 semaines et demi, pendant lesquelles, hors des activités décrites dans le cahier des charges, les maîtres et maîtresses organisent librement leur travail, sous réserve de la convocation à des séances institutionnelle la semaine qui précède la rentrée scolaire;

- les vacances des membres du corps enseignant ont une durée de 5 semaines. Le corps enseignant prend librement ses vacances durant les vacances scolaires. C'est également dans cette période que le maître réalise la compensation des heures effectuées.

En complément et toujours à l'occasion des travaux conduits par le DIP en vue de l'accord susmentionné, les questions relatives à la charge de travail en fin de carrière ont également été discutées. En référence à la situation du personnel administratif et technique qui dispose d'une 6^e semaine de vacances dès l'âge de 60 ans, il a été convenu que les enseignants du secondaire enseigneront une période hebdomadaire de moins pour un plein temps, dès l'âge de 60 ans. Cette modification réglementaire a été inscrite aux alinéas 4 et 6 de l'article 7B du RStCE pour une entrée en vigueur prévue le 29 août 2016, sous réserve du budget.

Conclusion

Le Conseil d'Etat porte la plus grande attention au domaine de l'enseignement et a la volonté de maintenir une école de qualité pour toutes et tous. L'accord signé le 30 octobre 2013 avec les associations professionnelles d'enseignants en est l'illustration.

Le Conseil d'Etat est toutefois déterminé à poursuivre ses efforts visant à maîtriser l'évolution des charges et à générer progressivement des excédents de fonctionnement, de sorte à stabiliser la dette et à éviter la mise en oeuvre du mécanisme de frein à l'endettement. Il ne souhaite pas renoncer aux investissements indispensables – par exemple en matière de rénovation des bâtiments scolaires – pour préserver la qualité de vie des citoyens. Les efforts devront dès lors se concentrer sur des économies de fonctionnement, ainsi que des augmentations ciblées de revenus. Des choix devront être effectués. Ils seront potentiellement douloureux, mais indispensables pour conserver les bases de la prospérité du canton.

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