

*Projet présenté par le député :
MM. Alberto Velasco et Roger Deneys*

Date de dépôt : 3 novembre 2009

Projet de loi relative aux rémunérations des membres des conseils d'administration et des directions des institutions de droit public autonome

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

Titre I Généralités

Art. 1 Objet

La présente loi fixe le cadre relatif aux rémunérations des membres des conseils d'administration et des directions des institutions de droit public autonomes (ci-après: les institutions).

Art. 2 Champ d'application

La présente loi s'applique aux établissements cantonaux de droit public et aux fondations cantonales de droit public ayant leur siège à Genève et dont la tâche relève du droit cantonal.

Titre II Rémunération

Art. 3 Salaires

¹ Le Conseil d'Etat détermine la rémunération des membres du conseil d'administration des institutions.

² La rémunération des membres de la direction est fixée par le conseil d'administration et soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.

³ La rémunération tient compte de la spécificité de chaque institution, mais doit être en conformité avec l'échelle de traitement définie par la loi

concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, (L.Trait - B 5 15) du 21 décembre 1973.

⁴ En aucun cas la rémunération ne peut dépasser celle d'un Conseiller d'Etat.

Art. 4 Parts variables

Les bonus et autres gratifications aux mérites ne sont pas autorisés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La rémunération, jugée excessive, des cadres, des administrateurs et des présidents des établissements autonomes de droit public a été l'objet de vifs débats ces dernières années. D'une manière générale, il a été admis que la faiblesse de la législation en vigueur, ainsi que son application parfois lacunaire, avaient contribué à ces excès.

Les Socialistes ont eu l'occasion de dénoncer ces dérives à plusieurs reprises. Ils ont notamment déposé une motion en octobre 2007¹ invitant le Conseil d'Etat à se saisir du dossier afin qu'une législation cohérente et efficace soit mise en place. En effet, en tant que propriétaire des établissements publics autonomes, le canton de Genève a la responsabilité de se doter d'un cadre légal garantissant la bonne exécution des tâches de droit public ainsi qu'une gestion économe des ressources.

A l'heure actuelle, un avant-projet de loi du Conseil d'Etat portant sur l'organisation des institutions de droit public est en consultation. Nonobstant ce projet, le Parti socialiste estime qu'une législation spécifique à la question des salaires mérite d'être discutée en priorité.

En décembre 1997, le Conseil d'Etat, dans un arrêté relatif aux salaires servis par les institutions subventionnées par l'Etat de Genève², estimait déjà que les salaires des institutions concernées ne pourraient pas dépasser les salaires accordés dans la fonction publique cantonale sous peine de voir ces subventions annulées.

Si l'on se base sur le rapport de la Cour de Comptes relatif aux rémunérations du conseil d'administration et de la direction de cinq établissements autonomes de droit public, paru en février 2008³, force est de constater que les dispositions prévues dans cet arrêté ainsi que dans les directives y relatives n'ont pas été appliquées.

Pour l'année 2006, la Cour des Comptes estime que, sur cinq institutions évaluées, quatre payaient un salaire à leur directeur supérieur à celui d'un

¹ M 1787, date de dépôt: 17 octobre 2007

² Arrêté n 3887 relatif aux salaires servis par les institutions subventionnées par l'Etat de Genève, 22 décembre 1997

³ Rapport de la Cour des Comptes concernant l'audit de légalité et de gestion relatif aux rémunérations du conseil d'administration et de la direction, 21 février 2008

Conseiller d'Etat, soit la fourchette de salaire la plus haute de la fonction publique. Quant aux présidents des conseils d'administration, dans quatre cas, leur rémunération, sur la base d'un 100%, était, elle aussi, supérieure à celle d'un Conseiller d'Etat.

L'argument généralement invoqué pour justifier ces hauts salaires tient à l'exposition aux risques et à la taille des sociétés à gérer. Sans vouloir discuter ici de la validité d'un tel argument, il convient de souligner que les institutions autonomes de droit public, ne sont pas des entités privées stricto sensu même si, sous certains aspects, elles s'en approchent et qu'elles ne sont par conséquent pas soumises aux seules lois du marché. En effet, les garanties financières que l'Etat apporte à ces entités leur confèrent un statut à part et une exposition aux risques nettement plus faible.

L'argument qui consiste à lier la rémunération à la taille de l'entreprise ne saurait en aucun cas justifier des salaires supérieurs à ceux des conseillers d'Etats. Ces derniers sont eux-mêmes responsables de départements dont la taille et la complexité sont égales, voire supérieures à certaines sociétés privées ou parapubliques.

Il convient enfin de noter que ces rémunérations comprenaient des bonus qui pouvaient représenter entre 8% et 22% du salaire total. Ce point mérite d'être souligné, car la question des bonus touche au sens même que l'on veut donner aux établissements autonomes de droit public.

Dans un arrêt relatif au procès Mannesmann, dans lequel le PDG de la Deutsche Bank était l'un des co-accusés, La Cour fédérale allemande avait exprimé, sur la question des bonus, le commentaire suivant: "*Une rémunération spéciale non convenue dans le contrat de service pour une prestation due, qui revêt un caractère de pure récompense et ne saurait être avantageuse pour l'avenir d'une société (prime de témoignage de reconnaissance sans contrepartie), doit être considérée comme une dilapidation, contraire au principe de la bonne foi, de la fortune de la société confiée à la diligence de ses responsables. Elle est inadmissible dans son principe même (...).*"⁴

Ce commentaire n'est que plus pertinent dans le cadre spécifique des établissements autonomes de droit public. En effet, ce système de rémunération ne repose que sur une appréciation subjective qui dépend du bon vouloir des dirigeants. En ce sens, il est contraire à une gestion transparente de l'argent public. N'est-il pas irrationnel, pour des personnes bénéficiant de contrats de droit public, de se voir appliquer un revenu

⁴ Document 3 StR 470/04, arrêt relatif au procès Mannesmann.

aléatoire, alors que les objectifs qui leur sont fixés n'ont rien d'aléatoire puisqu'ils sont prévus par la loi.

En tout état de cause, la finalité même des établissements autonomes de droit public est justement d'assurer un service public de qualité et non pas de servir des intérêts économiques. En ne plafonnant pas les salaires, et en autorisant les bonus, on perd de vue cette finalité et on ouvre la porte à une gestion motivée par le seul profit.

Alors que les événements récents ont montré les limites d'un système reposant uniquement sur les lois du marché et dans lequel une surenchère irresponsable des salaires a eu les conséquences que l'on sait, à l'heure où la garantie d'un service public efficace est plus que jamais nécessaire, il convient qu'un système de rémunération adapté aux enjeux et défis propres aux institutions autonomes de droit public soit mis en place. C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, nous espérons que vous ferez bon accueil à ce projet de loi.