

Date de dépôt : 9 juin 2015

Rapport

de la Commission ad hoc sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Cyril Aellen, Antoine Barde, Frédéric Hohl, Ivan Slatkine, Bernhard Riedweg, Bénédicte Montant, Pierre Conne, Jacques Béné, Pierre Weiss, Stéphane Florey, Raymond Wicky, Jean-Marc Guinchard, Michel Ducret, Bertrand Buchs, Simone de Montmollin, Jean-Luc Forni, Anne Marie von Arx-Vernon, Vincent Maitre, Christo Ivanov, Daniel Zaugg, Marc Falquet, Béatrice Hirsch 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) (*Augmentations annuelles*)

Rapport de majorité de M. François Baertschi (page 1)

Rapport de minorité de M. Cyril Aellen (page 90)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. François Baertschi

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est au cours de six séances – les 6 juin, 17 octobre, 7 et 21 novembre 2014 ; les 9 et 16 janvier 2015 – que la Commission ad hoc du personnel de l'Etat a examiné le projet de loi 11428, sous la présidence d'Alberto Velasco. Il a été assisté dans son travail par Lionel Rudaz et Laurent Koelliker, le procès-verbal a été tenu par Camille Chappuis et Gérard Riedi, que nous remercions pour leur excellent travail.

Audition de l'auteur du projet de loi

En préambule, M. Aellen, auteur du PL 11428 indique que ce projet de loi a été signé par vingt-deux députés issus de trois groupes différents, à savoir le PLR, l'UDC et le PDC. Il porte sur une réforme structurelle qui concerne les annuités, c'est-à-dire l'augmentation salariale du personnel de l'Etat.

Le premier signataire explique que le salaire des fonctionnaires évolue de trois manières :

- premièrement par indexation automatique, conditionnée par l'augmentation du coût de la vie (c'est en réalité une manière de maintenir une augmentation nominale, qui est faite pour maintenir le pouvoir d'achat, ce n'est pas une augmentation matérielle mais une augmentation formelle suivant le coût de la vie) ;
- deuxièmement, par l'évolution de la carrière permettant de gravir les échelons et d'évoluer dans les classes fixées par la loi B 5 15 ;
- troisièmement, par l'annuité qui correspond, dans une classe, à une évolution de salaire au fil du temps, qui est automatique et alloué en principe chaque année, et ce à vingt-deux reprises.

Il ajoute que les annuités évoluent différemment en début, milieu et fin de carrière. Il s'agit d'augmentations annuelles variant en l'application de l'article 2 de la B 5 15 : de CHF 564.- pour les plus basses classes, à savoir la classe 4 (entre CHF 564.- et CHF 1'493.-), et pour les classes les plus élevées, de CHF 1'819.- à CHF 4'819.-. Il précise qu'il s'agit toujours de montants qui s'entendent annuellement. Il donne l'exemple d'un directeur d'école en classe 24, commençant comme directeur au sein de l'Etat avec un revenu annuel de CHF 122'353.- ; il explique qu'avec l'évolution des annuités, s'il ne garde que cette problématique, en fin de carrière, il toucherait CHF 165'433.-. Il précise que l'on ne rentre pas nécessairement en annuité 1 ou 0 : cela dépend de l'engagement et, dans certains cas, l'expérience acquise dans les emplois précédents (pas uniquement au sein de l'Etat) est prise en compte. De même, lorsque l'on évolue en cours de carrière au sein de l'administration, un enseignant en classe 18, annuité 13, gagnant CHF 118'000.- par an, s'il est promu directeur d'école, il passe en principe en classe 24, mais en annuité 14, ce qui lui permet d'obtenir un salaire de CHF 155'641.- et de progressivement gravir au sein des annuités de sa propre classe.

M. Aellen explique que le système qui prévaut aujourd'hui est que l'annuité est garantie dans la loi, à l'entier des fonctionnaires et à vingt-deux reprises chaque année. Si le Conseil d'Etat, pour des raisons budgétaires par exemple, souhaite ne pas allouer l'annuité, il ne peut pas le faire, sauf s'il

saisit le Parlement – qui a la compétence de changer la loi – précisément d'un projet de loi. C'est ce qu'il s'est passé par ailleurs en automne dernier où le Conseil d'Etat avait saisi, avant le débat budgétaire, le Parlement d'un projet de loi visant à supprimer, pour une année seulement, l'annuité versée aux fonctionnaires. Le Parlement a décidé, dans le cadre d'un débat intervenu avant le budget, de n'accorder que la moitié de façon automatique (via une loi provisoire pour une année) et de conditionner l'autre moitié au résultat annuel de l'État – à savoir aux comptes de l'État pour l'année 2013.

Il explique que le projet de loi qu'il présente aujourd'hui propose deux choses à la suite de ce constat : premièrement, d'enlever cette compétence au Grand Conseil d'allouer ou non l'annuité et de la donner au Conseil d'Etat qui fera une proposition dans le cadre du budget ; deuxièmement, de donner la possibilité au Conseil d'Etat de ne plus garantir l'automaticité de cette annuité chaque année ; de pouvoir le faire de façon partielle ou non, chaque année ou non, en fonction notamment des comptes et budget de l'État.

Il ajoute qu'il faut dire clairement que ce projet de loi n'est pas du tout une suppression des annuités. Il faut cependant savoir être franc : c'est une possibilité pour le Conseil d'Etat de proposer au Parlement de ne pas allouer les annuités de façon automatique chaque année, de façon pleine ou de façon partielle. Aux yeux des auteurs du projet de loi, cela a un avantage majeur : c'est que cette problématique importante (l'annuité correspond actuellement à, environ, 38 millions de francs dans le cadre du petit Etat chaque année) peut être mise, dans le cadre du débat budgétaire, en pied d'égalité avec tous les autres arbitrages. Le but est de pouvoir dire qu'ils veulent, en tant que parlementaires, procéder à un certain nombre d'arbitrages ; il s'agit de pouvoir décider, par exemple, de supprimer un certain nombre de postes pour garder une augmentation de salaire, ou, au contraire, accorder une augmentation de salaire et ne pas augmenter le nombre de postes, ou faire les deux et il faut à ce moment-là discuter d'une augmentation éventuelle des recettes d'une façon ou d'une autre. C'est pour pouvoir discuter de tous ces éléments-là dans le cadre d'un seul et même débat (celui du budget) et pour avoir la possibilité, sur proposition du Conseil d'Etat, d'avoir un réel choix dans un temps unique (celui du budget). L'inconvénient de ce projet de loi est qu'il supprime un acquis à la fonction publique ancré dans la loi. C'est matériellement l'esprit de ce projet de loi et il faut avoir la franchise de le dire. Il ne s'agit cependant pas d'une suppression.

Il résume que, si l'on considère que les annuités sont un acquis auquel on ne doit jamais toucher, étant ancré par la loi, on doit être contre ce projet ; en revanche, si l'on considère que l'annuité, en fonction de l'évolution des finances de l'État, peut-être quelque chose dont il doit être discuté librement

et faire l'objet d'arbitrage par le Parlement, à ce moment-là, cette loi apporte un outil bienvenu.

Discussions

Un commissaire (MCG) comprend qu'en réalité les signataires du projet de loi veulent inverser le fardeau : au lieu que les députés votent une exception lorsqu'ils estiment nécessaire de suspendre l'annuité, ils veulent faire l'inverse, c'est-à-dire qu'a priori, c'est la responsabilité directe du gouvernement. Or, il explique que l'histoire montre que pendant de nombreuses années, il y a eu une suppression car les députés ont décidé que, compte tenu des résultats de l'État, il fallait supprimer totalement ou partiellement les annuités des fonctionnaires.

Finalement, il ne voit pas quel est l'avantage de ce projet de loi si ce n'est de faciliter le fait que l'annuité ne soit pas versée.

Il souhaite ensuite nuancer les trois manières d'augmenter le salaire d'un fonctionnaire que M. Aellen a évoquées : concernant la troisième, à savoir l'évolution de carrière, il relève que ce n'est pas le lot de beaucoup de fonctionnaires, mais seulement d'une petite partie ; un ouvrier à la voirie a assez peu de chances de terminer chef de service à l'enseignement ou ailleurs. Il mettrait donc cela entre parenthèses, les possibilités d'évolution de carrière étant assez faibles. Il ajoute que la seule véritable augmentation possible est l'annuité et c'est ce qu'ils veulent supprimer. Il demande dès lors la raison de cette inversion.

M. Aellen dit être partiellement d'accord avec le commissaire (MCG). Dans l'historique, il y a effectivement eu déjà des suppressions d'annuités à plusieurs reprises ; il pense que le député a raison de le rappeler. Il précise que ce projet de loi n'est pas l'autorisation ou la mise en place d'une pratique qui n'existait pas préalablement. Il le rejoint donc pleinement sur ce point. En revanche, il répond qu'il ne s'agit pas du tout de renverser le fardeau : c'est à mi-chemin.

Il y a trois hypothèses : soit l'annuité est automatique et il faut prendre une lourde initiative pour que celle-ci soit supprimée (c'est le cas aujourd'hui) ; soit on ancre dans la loi qu'elle n'existe pas et il convient alors de laisser le soin au Conseil d'Etat de proposer qu'elle soit supprimée de la loi (ce n'est pas ce qui est prévu par le projet de loi) ; soit, on a une proposition qui est intermédiaire (celle qui est faite à travers ce projet de loi), à savoir que l'annuité est fixée et conservée, le barème reste le même, l'entier de ce qui est prévu subsiste, mais la proportion et la fréquence de ce

mécanisme d'augmentation est discuté chaque année dans le cadre du débat budgétaire.

Maintenant, M. Aellen remarque que le commissaire (MCG) pose implicitement une autre question, à savoir, pourquoi ce changement alors qu'on pouvait le faire préalablement. Il ne s'agit pas de donner la possibilité de la supprimer (puisque cette possibilité existe déjà) et dire en même temps que cela ne sert à rien. En réalité, il s'agit de changer le moment de la discussion qui, aujourd'hui, a lieu en dehors du débat budgétaire, alors que ce qu'ils souhaitent est que cela puisse être traité comme toutes les autres lignes du budget. Il donne l'exemple d'une subvention octroyée à une grande entité (publique, privée ou subventionnée), et explique que c'est au niveau du budget qu'ils décident de la proportion et de la dimension. Il appartient à cette entité, par hypothèse, privée, de décider si elle garde le même nombre d'employés ou de l'augmenter en fonction de son budget. Ce projet de loi donnerait donc à l'État la possibilité de faire la même chose : à savoir décider, au moment du budget, de quelle façon on alloue les moyens à disposition. Il s'agirait donc de mettre sur un pied d'égalité la problématique de cette annuité par rapport à toutes les autres dépenses de l'État.

Un commissaire (S) explique que, ce qui le surprend dans cette démarche, c'est l'argument selon lequel le but est que cela se fasse dans le cadre du processus budgétaire. Il lui semble pourtant que ce débat a toujours eu lieu dans le cadre des discussions sur le budget. Or, ce qui est proposé est que cela ne se fasse pas par le biais d'un projet de loi, mais que cela se réalise dans le cadre du processus budgétaire en tant que tel. Le problème pour lui est que cela enlève beaucoup de souplesse. Ce qui l'ennuie est le manque de transparence qu'il y aurait avec ce projet de loi car, en somme, cette discussion se ferait entre les quatre murs de la salle de l'Alabama. Cela lui pose un problème d'un point de vue démocratique. Il comprend la volonté de limiter la possibilité d'octroyer ces annuités, mais c'est une solution qu'il ne trouve pas satisfaisante. Il pense que le Parlement doit assumer ses responsabilités, la principale étant la dimension budgétaire et il pense que procéder par le biais d'un projet de loi ad hoc que le Grand Conseil peut accepter ou non avec, le cas échéant, une possibilité de référendum lui semble essentiel. Il relève par ailleurs que, jusqu'à présent, le Conseil d'Etat n'a jamais eu aucune difficulté à déposer des projets de loi en parallèle du budget pour geler les annuités. Il demande donc quelle est plus-value de ce projet de loi.

M. Aellen pense que le commissaire (S) a raison sur un point, à savoir qu'aujourd'hui ce débat est fait au Grand Conseil sous forme de projet de loi – en dehors et en amont du processus budgétaire – et c'est un des rares

éléments de cette dimension qui est fait à ce moment-là du budget ; c'est traité de façon spécifique. Il est vrai que le but des auteurs est précisément d'arriver à ce que le commissaire (S) souhaite combattre ; mais il comprend bien cette divergence. Il relève que ce député met justement le doigt sur la vraie divergence qu'il peut y avoir sur ce projet de loi. Il explique par ailleurs que la volonté des auteurs de ce projet de loi est bel et bien de dire qu'ils sont responsables, mais responsables jusqu'au bout car, s'ils font le choix de donner priorité à l'annuité, cela signifie que l'on doit rééquilibrer le budget différemment et ailleurs. C'est donc l'entier de la responsabilité et non la moitié qu'ils souhaitent.

Un commissaire (UDC) qui a co-signé ce projet de loi, pense qu'il faut parler de responsabilisation ; il estime que l'on passe trop de temps à pleurer toujours sur le budget. Il prend l'exemple de l'Hospice Général et rappelle qu'ils ont voulu mettre en place des mécanismes pour ajuster le montant dans le cadre du budget et ils ont déjà largement dépassé le budget prévu initialement cette année. Pour revenir au projet de loi, il pense que ce qui est intéressant est le fait que le mécanisme actuel subsiste (article 12) et que le but est de discuter afin de savoir si l'on peut travailler en amont et anticiper sur ce qui pourrait être inclus dans le cadre du budget. Il pense qu'il doit y avoir un partage et une compensation pour le personnel. La question maintenant est de savoir de quelle manière ils peuvent aller de l'avant et si le Parlement est prêt à changer sa façon de faire. Il ajoute que le but du projet est de travailler en amont au lieu de travailler en aval ; toute la problématique est là. Il se demande si le Parlement est prêt, pour des raisons politiques, à anticiper et dire, par exemple, que les annuités coûteront 50 millions et qu'ils les incluent d'ores et déjà dans le budget.

M. Aellen répond qu'il y a une grande partie de dépenses liées à des lois. Il y a un nombre impressionnant de lois dont l'État est incapable de faire la liste, notamment des lois impliquant des dépenses automatiques et supplémentaires qui musèlent les possibilités du Conseil d'Etat et du Parlement au moment du débat budgétaire et l'empêche de faire un certain nombre d'arbitrages. Parmi ces lois, il y a celle de l'annuité. Il explique qu'il est question de 36 à 37 millions de francs pour le budget 2014 selon les estimations. Il pense qu'effectivement c'est un élément qui constitue un enjeu symbolique. C'est une loi liée qui, traditionnellement, fait l'objet d'une discussion *avant* le débat budgétaire. L'idée est donc de donner plus de souplesse avec cette loi au Conseil d'Etat dans le cadre de sa proposition de budget. C'est aussi donner plus de souplesse au Parlement car ce dernier pourrait dire, par hypothèse, dans le cadre du budget, compte tenu des déclarations des uns et des autres, qu'il déciderait par exemple de donner

quinze ou vingt postes au Service de la protection des mineurs et, en compensation, déciderait de réduire l'annuité de 10 ou 20%. Or pour l'instant, il n'est pas possible d'avoir ce débat budgétaire, mais avec ce projet de loi, ils pourraient désormais l'avoir. Il précise que, dans le cadre du budget, il est totalement impossible de faire une proposition d'augmentation de postes dans un service et de compenser avec les annuités compte tenu de la loi qui a été votée précédemment. Ce n'est pas possible car la loi a été votée *avant* le débat budgétaire.

M. Aellen ajoute que si, par hypothèse, dans le cadre du débat budgétaire, les parlementaires devaient trouver des économies, et s'ils souhaitaient réduire les annuités dans ce but, ils ne le pourraient pas car la loi a été votée précédemment.

Le Président résume que, avec ce projet de loi, il n'y a pas de réduction des salaires mais il n'y a pas d'augmentation possible potestative des salaires.

M. Aellen pense qu'il a dû mal s'exprimer : l'idée n'est pas de changer la matérialité mais de supprimer l'automatisme et d'avoir cette discussion dans le cadre du débat budgétaire et non pas dans le cadre d'un débat qui a lieu au sujet de la loi, à la seule initiative d'un groupe via un dépôt de projet de loi ou du Conseil d'Etat via un dépôt d'un projet de loi. L'idée est d'avoir ce débat de façon automatique et sur un pied d'égalité dans cadre du débat budgétaire.

Une commissaire (Ve) remarque que l'auteur de ce projet de loi l'explique de façon très pragmatique mais pense que dans le résultat cela ne change pas grand-chose. Elle pense que cela revient juste à inverser la logique ; cela ne ferait pas un grand changement ; en revanche le symbole est très fort. Elle remarque que l'on entend un nouveau discours depuis quelques mois selon lequel, lorsqu'on ne sait pas comment financer une prestation, il n'y aurait qu'à prendre sur l'annuité. Elle pense que, si ce projet de loi est voté, où l'idée est que l'on donne l'annuité lorsque c'est possible, s'il n'y a pas d'autres prestations à financer, ils peuvent bien se douter que les fonctionnaires ne verront plus jamais la couleur de cette annuité car il y aura toujours quelque chose d'autre à financer. Ce projet de loi remet en question le système de progressivité des salaires à l'État. Elle demande à M. Aellen s'il ne craint pas que cela entraîne un problème de recrutement. Elle craint que, si l'on remet en cause ce système qui est une des raisons pour lesquelles il est attractif de travailler à l'État, on n'arrive plus à recruter.

Premièrement, M. Aellen n'est pas du tout d'accord avec cette analyse, dans le sens où il ne croit pas que ce que ce projet sous-tend est la suppression de l'annuité et il ne croit pas non plus que cela changera grand-

chose car il a le sentiment qu'aujourd'hui la majorité du Grand Conseil ne veut pas la suppression des annuités. Simplement, la majorité devra assumer ses choix alors qu'aujourd'hui elle peut ne pas le faire, parce qu'elle peut dire que, finalement, il s'agit d'une dépense liée, qu'elle a fait ce choix-là et advienne que pourra.

Deuxièmement, il répond à un commissaire (S) dont il précise qu'il est intervenu sans que la parole lui ait été donnée, et explique que l'on ne peut pas mélanger les dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement.

Troisièmement, pour ce qui est de l'attrait de la fonction publique, il pense qu'il faudrait en avoir une analyse très lucide et précise et qu'il faudrait avoir l'honnêteté de dire que cela est très nuancé en fonction des positions et des catégories d'emploi au sein l'administration. Il ajoute qu'il faut être honnête et admettre que, globalement, le salaire moyen dans le cadre de la fonction publique est très largement supérieur à celui du secteur privé au niveau de l'attrait ; il précise aussi que, dans le secteur privé, il y a des professions notamment sans qualifications qu'il n'y a pas dans le secteur public et qui a une influence sur le calcul du salaire moyen. Il faut aussi dire que, dans le secteur privé, il y a des rémunérations extrêmement élevées influant sur cette moyenne qu'il n'y a pas dans le secteur public. De plus, s'agissant des fonctions de peu de qualifications, la fonction publique est globalement très attrayante ; s'agissant des très hautes qualifications, la fonction l'est beaucoup moins, voire pas du tout. Et pour ce qui est des catégories d'emploi à qualification moyennes, les équivalences sont nombreuses. Donc, non, il ne craint pas pour le recrutement de l'État – par opposition au 14e salaire dont il pense qu'il pose un réel problème au niveau de l'attrait et du recrutement.

Un commissaire (S) remarque que, concernant ce que M. Aellen appelle les dépenses liées, il pense que ses prédécesseurs du Parti radical (pas du Parti libéral) avaient des droits et ce parti a été soucieux d'en conférer un certain nombre à ses citoyens et ce parti était également soucieux à l'époque de conférer des droits au Parlement. Il pense que M. Aellen a soulevé un problème qu'il voit personnellement plus en amont. Il pense que le processus budgétaire tel qu'il est aujourd'hui pose des difficultés car effectivement, il y a un mécanisme d'enveloppe fermée. Or, le groupe du premier signataire plaide pour la responsabilité des parlementaires. Il ne comprend donc pas le besoin de ce parti, à moins qu'il craigne pour sa souveraineté future, de se lier des mains au point de ne pas permettre de coulissement financier autrement qu'en supprimant d'un côté ce que l'on reprend de l'autre, alors que, théoriquement, dans leur approche de responsabilité chère à leur cœur, le

Parlement devrait réellement responsable et pouvoir porter des projets hors du cadre posé par la loi actuelle.

M. Aellen prend acte de ce commentaire même s'il ne partage pas cet avis mais il donnera son opinion sur ce point lorsque le débat sur le projet de loi sera ouvert.

Un commissaire (MCG) va dans le même sens que sa collègue verte. Il pense qu'avec ce projet, on laissera le choix au Conseil d'Etat de pouvoir soit investir dans la masse salariale soit investir dans des projets (parfois non pertinents) et cela risque d'avoir un effet pervers. Concernant l'argument selon lequel le secteur public n'est pas attractif pour les cadres supérieurs et que, par conséquent, il est important de pouvoir garder les hauts salaires ces cadres, il en déduit donc qu'il faut aussi garder les bas salaires pour ceux qui travaillent sur le terrain, et qui fournissent quand même des prestations aux administrés. Il a donc de la peine à comprendre ce discours. Pour ce qui est de la comparaison entre le secteur public et privé, il explique qu'une étude est sortie dans le dernier *Matin Dimanche* donnant une comparaison entre les salaires médians et, sur cent salaires on se rend compte que le 50^e ou le 51^e est fixé à une moyenne de CHF 7'500.- par mois. Il pense donc que tout est relatif.

Pour en revenir à ce projet de loi, il demande à M. Aellen s'il ne craint pas que l'on doive revoir le cahier des charges des cadres supérieurs et précariser ceux qui sont au front (hôpital, service des automobiles etc.) et qui sont en classe 12, 14, 16 ou 20. Il a par ailleurs été relevé que les bas salaires ont perdu 20% dans leur revenu ce qui n'est pas négligeable alors que chaque année leurs loyers, leurs assurances augmentent. Il lui demande donc s'il ne pense pas que l'on risque de précariser les bas salaires en acceptant de donner cette possibilité au Conseil d'Etat de faire un choix entre les investissements et le fait de payer ces employés.

M. Aellen remarque que le débat qui est en train de se faire n'est pas celui du projet de loi. Il répète que le projet de loi ne touche pas l'équilibre (si l'on considère qu'il y a un équilibre ou non) entre les bas et les hauts salaires ; le montant et la courbe des annuités ne sont pas modifiés non plus. La question est de savoir si l'on a la possibilité d'octroyer l'annuité ou non et, le cas échéant d'en déplacer le curseur d'augmentation en fonction de l'état budgétaire. Sa conviction est que les ressources de l'État sont limitées et il souhaitait donc, par ce projet de loi, avoir davantage de souplesse, à la fois pour le Conseil d'Etat dans le cadre de ses arbitrages budgétaires et le Parlement. Effectivement, il s'agit de ne pas considérer l'annuité comme un droit acquis ; seul le salaire tel que fixé constituerait un droit acquis auquel on ne pourrait pas toucher. Il ajoute cependant, qu'en réalité on pourrait y

toucher car personne n'empêche n'importe quel groupe de venir avec un projet de loi proposant une grille salariale de 5 ou 10 % de moins ; cela ne se fait mais cela pourrait. En réalité l'annuité fait l'objet régulier de discussion mais, de par le fait qu'il s'agit d'une dépense liée, on l'a en amont, on en discute, le Parlement tranche et fait avec dans le cadre du débat budgétaire et n'a pas la possibilité d'en discuter en même temps.

Quant à la problématique de l'attractivité, il pense que le projet de loi n'a pas d'incidence majeure sur l'attractivité de la fonction publique. Il prend note des chiffres évoqués par le commissaire (MCG), ignore s'ils sont exacts, mais, à titre personnel, il ne peut pas accepter que l'on utilise le terme «précaire» pour les classes 20 qui commencent à CHF 102'000.- annuels et qui finissent à CHF 138'000.-. Il ne dit pas que le salaire n'est pas justifié, ni que c'est trop ou pas assez, il dit juste que ce n'est pas « précaire ».

Un commissaire (UDC) a bien compris que ce projet de loi, sur le fond, ne touche rien vu que le système est garanti (revenu, évolution des classes, barèmes des annuités) ; il touche à la prévisibilité ce qui constitue un avantage pour lui. Pour lui, il n'y a rien de pire que d'attendre la fin du mois de décembre pour savoir si l'annuité va être versée ou non. Il pense qu'il est effectivement plus sage de traiter cette question directement en commission dans le cadre du budget, et non par un projet de loi. Ce qui le dérange en revanche est que cela maintient une inégalité de traitement entre deux catégories de collaborateurs au sein de la fonction publique, à savoir, d'une part ceux qui bénéficient d'une double attractivité par rapport à l'évolution de salaire (augmentation de classe ainsi qu'augmentation d'annuités) et, d'autre part, ceux qui n'ont pas ce régime-là et qui n'ont que l'annuité.

Il demande pourquoi on ne toucherait pas au principe des classes sachant que le projet SCORE est en cours. Il rappelle que dans le projet de loi sur la police qui a été voté en commission, le détail de l'évolution de carrière a été enlevé du projet de loi. A ce moment, si tout est réglé de manière réglementaire, ils pourraient imaginer que les départements puissent déjà agir au niveau des classifications. Il mentionne également un autre problème, celui de savoir s'il y aura une application uniforme au sein de tout l'État. Il y a également le problème des établissements autonomes. Il souhaite également savoir comment il est possible que les annuités coûtent 38 millions de francs, alors qu'à la Confédération cela n'engendre aucune augmentation du budget annuel. Il demande pourquoi ce système aujourd'hui engendre autant d'augmentation de la masse salariale.

Une commissaire (EAG) rectifie ce qui vient d'être dit par un député (UDC) : il n'y a pas de fonction dont la classe évolue en cours de route ; lorsqu'une personne a changé de classe, c'est qu'elle a changé de fonction, de

métier et de cahier des charges. Il n'y a pas deux classes pour une même fonction : c'est une fonction, une classe. Cela étant dit, elle a trois questions pour M. Aellen. Premièrement, elle demande à M. Aellen s'il n'a pas l'impression qu'ils se mêlent de questions opérationnelles n'appartenant pas aux députés et s'il n'a pas l'impression qu'ils interfèrent dans la relation du Conseil d'Etat avec ses partenaires sociaux.

Deuxièmement, elle demande pourquoi ils ont attendu aussi longtemps pour mettre en question le budget de l'Hospice général. Elle rappelle que, depuis de nombreuses années, le Conseil d'Etat a obligé l'Hospice général à présenter des budgets qui étaient inférieurs à ce qu'ils pouvaient décentement prévoir. Elle relève qu'ils ont attendu que l'annuité soit conditionnée à l'équilibre des comptes pour poser cette problématique qui était connue de longue date. Elle rappelle que la question avait déjà été largement évoquée en 2005 dans le cadre des rapports de la Commission de contrôle de gestion.

Troisièmement, elle demande pourquoi ils veulent établir absolument cette symétrie entre le déficit budgétaire de l'État et les fonctionnaires ; même s'il a déjà répondu partiellement en disant que les frais d'investissement et les frais de fonctionnement ne peuvent pas être mélangés, il y a d'autres endroits où il serait possible de faire des économies ; elle se demande donc pourquoi le débat devrait se focaliser sur les économies qui pourraient être faites sur la charge salariale des fonctionnaires plutôt que d'aller chercher ailleurs.

M. Aellen n'est pas d'accord avec un commissaire (UDC) sur deux points. D'abord, il ne peut honnêtement pas dire que l'annuité soit garantie, c'est même le contraire car, honnêtement, la garantie de l'annuité est plutôt diminuée. De plus, la prévisibilité n'est pas améliorée, à deux heures près, elle est même péjorée puisqu'ils commencent par discuter au Parlement de la loi et, une fois qu'ils ont discuté de cette loi sur les annuités, cela part au budget. Le manque de prévisibilité n'est donc pas changé par rapport aux fonctionnaires sauf dans les cas où il n'y a pas de loi qui soit déposée ni par les groupes ni par le Conseil d'Etat. Pour ce qui est de savoir si cela s'applique de manière uniforme à l'État, la réponse est oui car, précisément, il n'y a aucun paramètre qui est touché au niveau de la rémunération : c'est simplement que, s'agissant de l'annuité, ils en discuteraient au débat budgétaire au lieu d'en discuter séparément deux heures avant.

Pour répondre à une commissaire (EAG), M. Aellen explique qu'il a l'impression de faire exactement ce qu'elle dit : ce n'est plus discuter de l'opérationnel, car aujourd'hui l'opérationnel est dans la loi et donc, si c'est la loi, ce sont les députés. Aujourd'hui, concrètement, si le Conseil d'Etat, dans le cadre des négociations, dit qu'il accorde la moitié de l'annuité, et qu'il revient vers le Parlement et que ce dernier dit non, le Parlement impose cela

au Conseil d'Etat après coup. En réalité, le Conseil d'Etat va négocier avant de savoir ce que le Parlement souhaite faire au niveau des annuités ; il va discuter avec les partenaires sociaux en leur disant qu'il existe une loi l'obligeant à verser l'intégralité des annuités mais qu'il a envie de demander au Parlement de pouvoir leur accorder seulement la moitié. Il pense qu'en réalité, ce projet de loi fait que le Parlement se mêlera moins de l'opérationnel et plus du budget.

Il ajoute qu'à titre personnel, pour ce qui est de la question de l'Hospice général, il a le même combat que la commissaire (EAG). Il considère effectivement que le Conseil d'Etat s'est moqué du monde. Il attire par ailleurs l'attention sur le fait qu'il faisait partie de ceux qui avaient demandé les modifications budgétaires à la hausse dans le cadre du budget et qu'il était prêt à voter un budget déficitaire pour autant qu'il soit plus transparent s'agissant de la subvention à l'Hospice général. Sur ce point, il a donc la même politique que la commissaire (EAG).

Pour ce qui est de savoir si les fonctionnaires sont les cibles ou non, cela n'engage que lui, mais il ne voit pas les choses selon la formule « ou... ou » mais « et ... et ».

Un commissaire (MCG) remarque que M. Aellen parle d'égalité mais il pense qu'immanquablement, ils vont se retrouver avec la facilité de faire cette barrière d'ajustement au détriment du personnel. Il pense qu'avec ce projet de loi, on s'attaque au pouvoir d'achat des fonctionnaires de manière générale. Il pense beaucoup à ceux qui seront touchés et qui sont en classe 4. Il rappelle qu'au cours de ces dernières années, les fonctionnaires ont perdu du pouvoir d'achat. Il y a vingt ans, un fonctionnaire moyen était plus privilégié qu'aujourd'hui par rapport à l'économie privée. Ce qui le préoccupe c'est qu'en touchant à l'annuité on pénalise les jeunes fonctionnaires qui n'ont pas encore touché leurs annuités. Il demande s'il ne pense pas qu'en agissant de la sorte, ils vont contribuer à démotiver cette catégorie de personnel. Car ce sont effectivement ceux qui entrent dans la fonction publique qui vont être touchés et tous ceux qui sont déjà au maximum des annuités ne seront pas touchés par ce blocage. Il lui demande comment il réagit à cela.

Un commissaire (S) ne comprend pas la réflexion sur ce projet de loi car, comme il le lit, il comprend que le Conseil d'Etat peut venir au moment du budget et dire qu'en fait il décide qu'il n'y a pas d'annuité. Mais comme c'est le Conseil d'Etat qui décide, en réalité, il peut, jusqu'au 31 décembre (le budget étant voté le 20 décembre), décider qu'il va en fait l'accorder car, comme c'est formulé, cela ne dépend plus du budget. Il peut donc dire qu'il accorde l'annuité, et vient non pas en dépassement de CHF 4, 10 ou 15

millions pour l'Hospice, il va venir en dépassement de CHF 40 millions car c'est de sa compétence. Il aimerait donc savoir si c'est leur objectif car il lui semblait que le PLR était soucieux d'éviter que le budget soit trompeur. Or, dans la formulation qu'ils ont choisie, il ne comprend pas en quoi il est garanti qu'il y aura une réalité au moment du vote du budget. Il relève qu'il n'y a pas de concordance entre le temps du vote du budget et le temps du vote du projet de loi.

L'auteur du projet de loi répond qu'il est intéressant que cette remarque qui lui est faite est à l'envers de celle faite par la collègue du député. Il explique avoir le sens des institutions, ce qui fait qu'il se bat pour que le Conseil d'Etat présente un budget auquel il doit se tenir. Il ajoute que l'objectif du Conseil d'Etat n'est pas de donner un budget qu'il ne tient pas et de donner des dépassements de crédit. En réalité, si au moment du budget, le Conseil d'Etat indique que le budget est calculé en fonction des annuités, M. Aellen poserait un certain nombre de questions pour être sûr que ce qui est proposé n'est pas incongru. Il n'a donc pas de toutes les mêmes craintes que le député (S).

M. Aellen affirme que le pouvoir d'achat n'est pas garanti par l'annuité. Le pouvoir d'achat est garanti par l'État. Concernant le fait que la fonction publique se serait détériorée, il lui faudra des documents car des statistiques officielles disent le contraire ; ce qu'il en ressort est que, pour la première fois, le salaire médian de la fonction publique genevoise est supérieur au salaire médian de la finance.

Par contre, en fonction du cercle que cela touche, ceux qui sont depuis plus de vingt-cinq ou vingt-sept ans au sein de la fonction publique ne sont plus touchés – vu qu'il y a vingt-deux annuités. Il y aurait effectivement à peu près 1'000 ou 1'200 personnes qui ne seraient pas touchées par l'annuité car elles sont déjà plafonnées.

Un commissaire (UDC) remarque que le débat lancé sur ce projet de loi n'est pas une première ; il a personnellement l'impression que la fonction publique est considérée comme une vache sacrée à laquelle on n'a pas le droit de toucher. Il relève qu'ils travaillent sur des primes d'il y a vingt ans en arrière. Pour lui, entendre ce discours misérabiliste est à la limite du supportable. Il rappelle qu'ils cherchent un système pour permettre à l'État de trouver un moyen d'anticiper les déficits et de contenir la dépense de l'État. Il mentionne par ailleurs que ce qui est en train de se passer aujourd'hui au niveau du secteur privé est catastrophique.

Par contre, au niveau du projet de loi, il voit effectivement un problème qui a été soulevé, à savoir la différence entre les fonctionnaires avec classes

de salaire basses par rapport à ceux qui ont la chance d'avoir non seulement les annuités mais aussi le 14e salaire.

Pour ce qui est des statistiques, un commissaire (S) pense qu'il serait effectivement intéressant d'avoir les chiffres. Si l'on dit que les salaires des fonctionnaires ont augmenté, il y a deux solutions : soit c'est qu'il y a eu une hausse, soit c'est qu'il y a eu un changement dans la composition de la fonction publique. Il évoque le fait que l'État sous-traite un certain nombre de tâches (notamment de nettoyage) à des entreprises privées, ce qui fait que le corps de la fonction publique est composé plutôt de personnes ayant des fonctions d'encadrements et donc avec des classes de traitement supérieures. Il faut donc prendre en considération cet élément dans l'analyse de cette problématique.

Le commissaire (S) comprend la remarque de son collègue (UDC) concernant ce que vivent certaines entreprises dans le canton de Genève. Il relève cependant que certaines entreprises ont des hauts bénéfiques, d'autres ont des bénéfiques bas, et il ne pense pas que l'on puisse généraliser et avoir une lecture aussi simple. Par ailleurs, il ne peut pas laisser dire que la fonction publique soit considérée comme une sorte de vache sacrée. Il peut retourner la remarque car cela fait dix ans que PLR et l'UDC arrivent avec des projets dans une forme de « réformite » aigüe et permanente. Il pense que l'on peut regarder le problème dans l'autre sens.

M. Aellen pense que le commissaire (S) pose une bonne question mais il n'est pas sûr que l'on puisse trouver les chiffres aussi facilement ; il peut cependant essayer de les lui trouver. Il explique qu'en réalité, la masse salariale a largement augmenté et il faudrait savoir pourquoi.

Cela est en partie dû à une réévaluation, et aussi au fait que l'État a décidé d'engager souvent des gens plus qualifiés que par le passé – ce qui implique une augmentation sensible de la masse salariale moyenne. Si l'on remplace un technicien par un ingénieur et ingénieur par un ingénieur avec doctorat, et que l'on rémunère en conséquence, cela entraîne une augmentation de la masse salariale ; ce que dit le commissaire (S) sur ce point est juste. Il n'attaque pas cela ; par contre ce qu'il aimerait discuter est cette automaticité d'augmentation linéaire. Concrètement, ils ne disposent pas d'un nombre de solutions illimité : soit ils décident d'augmenter les dépenses de l'Etat par son personnel au sens large et donc de trouver des ressources complémentaires, soit ils augmentent la dette, mais il faut l'assumer. Ou alors, soit ils décident de contenir cette augmentation partielle et d'imaginer d'autres solutions, soit ils décident de pas augmenter la dette et de continuer d'avoir une augmentation de la masse salariale et donc d'avoir moins de postes. Il pense

que c'est un vrai choix politique et il trouverait assez sain d'avoir ce débat dans le cadre du débat budgétaire.

Demandes d'auditions et remarque

Il est proposé les auditions suivantes : Cartel intersyndical, Département des finances, un représentant d'un établissement public autonome du type HUG, une association subventionnée dans le domaine du handicap, l'UOG (Université ouvrière de Genève).

Un commissaire (PLR) estime qu'il y a beaucoup de fonctionnaires dans cette commission, ce qui le gêne pour la suite des débats, et souhaiterait qu'ils soient moins nombreux. Une députée (EAG) lui répond qu'il peut se référer à divers documents fournis par Madame le Sautier. Par ailleurs, un avis de droit indique clairement qu'il n'y a pas d'incompatibilités manifestes.

Séance du vendredi 17 octobre 2014

Audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat chargé du Département des finances, accompagné de M. Nouredine Bouzidi Nouredine, OPE, directeur administratif et financier, et Mme Nadia Borowski, secrétaire générale adjointe, DF

M. Dal Busco vient « avec plaisir » transmettre le sentiment du Conseil d'Etat sur ce projet de loi. Celui-ci vise à changer fondamentalement, dans l'esprit et la méthode, le principe d'augmentation des salaires de la fonction publique (les annuités). Le système actuel comporte une automaticité dans la loi, même si elle n'est pas toujours traduite dans les faits (c'est d'ailleurs la proposition faite par le Conseil d'Etat pour le projet de budget 2015). Le projet de loi supprime ainsi le principe d'automaticité et confère au Conseil d'Etat la possibilité d'accorder ou non pour l'année suivante l'augmentation prévue dans la loi. Il précise également que, pour faire cette appréciation, le Conseil d'Etat tient compte de la situation économique et budgétaire.

Dans les faits, c'est déjà ce que fait le Conseil d'Etat (cf. le projet de budget 2015). Il considère ainsi que la situation financière du canton et le contexte économique général (inflation quasi nulle, endettement du canton, etc.) le conduisent à proposer de suspendre les mécanismes salariaux par un projet de loi ad hoc devant être voté en même temps que le budget de l'année suivante. Il arrive également que le parlement fasse preuve de créativité. L'an dernier, le Conseil d'Etat proposait un demi-mécanisme et le Grand Conseil avait décidé de subordonner le versement de l'autre moitié au résultat des

comptes 2013. D'ailleurs, M. Dal Busco n'est pas totalement sûr que cela tienne tout à fait la route au niveau légal.

Même si dans les faits le dernier mot revient au Grand Conseil, le projet de loi change l'approche par rapport à la situation actuelle. Si l'on s'en tient à des considérations de gestion des ressources humaines de l'administration (comme la Constitution en confère le pouvoir au Conseil d'État), il faut constater que le système induit par le projet de loi est plus logique. Il est plus souple et est en phase avec les réalités économiques. M. Dal Busco ne le conteste pas.

Le seul bémol que le Conseil d'État pourrait émettre, c'est que l'on vient introduire, dans les rapports déjà tendus avec la fonction publique, un élément de tension supplémentaire. De ce point de vue, le Conseil d'État est d'avis que cet aspect doit être pris en considération. Si le Grand Conseil défend l'idée de changer le système, le Conseil d'État pourra vivre avec.

Toutefois, le problème est que, au stade actuel, cela introduirait des éléments de tension et de mécontentement qui viendraient s'ajouter à ceux qui sont en cours, notamment en lien avec le projet SCORE. Cela étant, les objectifs du Conseil d'État recourent ceux du projet de loi, notamment le fait d'avoir une gestion dynamique des collaborateurs, mais le contexte général de la situation conduit à faire preuve d'un enthousiasme, face à ce projet de loi, qui aurait pu être meilleur dans une autre situation.

Un commissaire (PLR) demande à M. Dal Busco de préciser les différences, au niveau du processus d'élaboration budgétaire, entre le système actuel et celui du projet de loi. Un argument consiste en effet à dire que le système d'automatisme ne permet pas une maîtrise complète du processus budgétaire, notamment en termes d'élaboration des priorités.

M. Dal Busco va expliquer comment le Conseil d'État a procédé concernant les annuités dans le cadre du projet de budget 2015 et comment il aurait procédé avec le projet de loi.

Aujourd'hui, les considérations qui ont prévalu dans toutes ces affaires (et dans l'élaboration de ces 154 millions de francs de mesures diverses) consistent à voir ce qu'il est possible de faire dans le cadre des lois et règlements. Le Conseil d'État s'est ainsi concentré sur des dispositions qui peuvent être votées par le Grand Conseil et qui peuvent déployer leurs effets sur 2015. Il savait que la situation, avec une inflation nulle (voire négative au début de l'année), fait que le pouvoir d'achat est préservé. Il n'y a donc pas besoin de la compenser par une hausse de salaires. Un volant de 154 millions de francs de mesures sur 8 milliards de francs de budget, dont 5,1 milliards de francs sont des charges salariales, laisse penser que c'est sur ce genre de

grandes masses en mouvement qu'il y a le potentiel le plus grand. Quand on prend en compte ces deux éléments, on se demande si les salaires doivent augmenter ou non selon les mécanismes salariaux. Le Conseil d'État a conclu que la situation actuelle était telle que l'on pouvait renoncer aux mécanismes salariaux et proposer au Grand Conseil de surseoir à ceux-ci pour le budget 2015. Avec le projet de loi, le Conseil d'État aurait eu le même raisonnement sur la situation. Il aurait regardé l'art. 12 (L'Trait) et se serait demandé s'il accordait l'annuité. S'il décidait de ne pas l'accorder, il n'aurait alors pas besoin de déposer de projet de loi alors qu'il doit le faire actuellement. Cela signifie également que, si le Grand Conseil décidait de ne pas suivre le Conseil d'État dans cette logique et voulait faire en sorte que les mécanismes soient octroyés, il faudrait qu'un groupe parlementaire dépose un projet de loi octroyant les mécanismes salariaux au moins pour une année. Par ailleurs, le Conseil d'État a actuellement une attitude active en proposant un projet de loi pour la suspension des mécanismes salariaux.

Avec le projet de loi, il aurait une attitude consistant, pour ainsi dire, à ne rien faire, puisque sans intervention de sa part les mécanismes ne seraient pas activés. En résumé, les raisonnements du Conseil d'État consistent fondamentalement à savoir si l'État a les moyens d'octroyer l'annuité ou non.

Un commissaire (PLR) comprend que, globalement, il n'y a pas de différence fondamentale dans le raisonnement du Conseil d'État si ce n'est que la prise de responsabilité serait plus forte avec le projet de loi. Par ailleurs, si le projet de loi est accepté, cela veut aussi dire que, si un groupe parlementaire veut réintroduire les mécanismes salariaux qui n'auraient pas été prévus par le Conseil d'État, il devrait apporter en même temps une compensation financière (dans le cadre d'un projet de budget à l'équilibre). Il ne faut pas non plus oublier que, si les annuités sont appliquées, cela a des effets sur les entités subventionnées. Pour les HUG, les mécanismes salariaux représenteraient par exemple 6,5 millions de francs à leur charge, un montant dont ils ne disposent pas. Dès lors, si le Grand Conseil décide de réintroduire l'annuité, il doit aller jusqu'au bout de ses responsabilités et ajouter les 6,5 millions manquants aux HUG et les montants nécessaires aux autres entités subventionnées. On se rend ainsi compte qu'une annuité représente, de manière globale, environ 70 millions de francs et non 48 millions de francs. Avec le projet de loi, le Conseil d'État prend ses responsabilités jusqu'au bout, de même que le Grand Conseil, mais celui-ci doit alors trouver les moyens budgétaires nécessaires, le cas échéant.

Le commissaire (PLR) siège au Grand Conseil depuis quatorze ans et il aimerait savoir quand arrivera le bon moment pour changer les choses. Il a

l'impression que ce n'est jamais le bon moment de faire une réforme structurelle.

M. Dal Busco pense que c'est le bon moment maintenant. Pour le Conseil d'État, il n'est pas possible d'octroyer l'annuité en 2015 et le Parlement peut prendre cette responsabilité. Cela étant, le Conseil d'État s'est posé la question du changement de paradigme. Il faut toutefois noter que, dans un cas comme dans l'autre, lorsqu'on provoque un déficit budgétaire, c'est l'article 97 de la Constitution qui s'applique. Le Grand Conseil doit alors trouver les moyens de rééquilibrer le budget.

Mme Borowski lit l'art. 97 de la Constitution :

Art. 97 Vote du budget

« En adoptant le budget, le Grand Conseil ne peut dépasser la somme totale des dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière. »

Le commissaire (PLR) note que, si le Grand Conseil vote en faveur de l'annuité et que le mécanisme (partiel ou complet) est réintroduit dans le budget, il devra chercher des compensations pour les 48 millions de francs de déficit qui auront ainsi été créés dans le budget 2014.

Un autre commissaire (PLR) est surpris de ce qu'il entend. Aujourd'hui, la loi dit qu'il y a l'annuité. Sauf à supposer une modification de la loi, si le Conseil d'État souhaite payer l'annuité, il doit la mettre dans le budget. On arrive maintenant dans une situation ubuesque où le Conseil d'État a dit qu'il n'a pas prévu l'annuité dans son budget parce qu'il va présenter un projet de loi qui propose de la supprimer, sans savoir si le Grand Conseil va le faire ou non. Si le Grand Conseil décide de ne pas modifier la loi, on ne peut pas lui imputer le fait de ne pas avoir décidé. Le Conseil d'État a alors deux possibilités, soit il vient avec une proposition d'amendement du budget pour incorporer les 39 millions de francs au budget 2015 (et l'effet complémentaire au budget 2016) et donner, le cas échéant, les rallonges demandées par les entités autonomes, soit il ne le fait pas. Vu que le Grand Conseil ne vote ni l'annuité dans le budget, ni le montant des salaires, ni le nombre de postes, mais une autorisation de dépense pour le personnel en ligne 30, si le Conseil d'État ne dépose pas un amendement nécessaire au budget, il devra se débrouiller pour faire avec moins dans le budget tout en payant l'annuité. Il lui incombera donc de déposer l'amendement puisque, si le Grand Conseil le fait, celui-ci devra trouver les compensations respectives. C'est ce paradigme que le projet de loi propose de changer. Il faut faire attention au fait que le budget correspond à une autorisation de dépense en

francs. Ce n'est ni des salaires, ni un nombre d'ETP, ni le choix de donner des annuités ou non, etc. C'est la traduction de ce qui a été demandé par le Conseil d'État.

Le commissaire (PLR) note que ce projet de loi ne prévoit pas la suppression de l'annuité, mais la suppression de l'automaticité légale de l'annuité. C'est une motivation des auteurs. Toutefois, il prévoit aussi que le Conseil d'État puisse être un vrai patron avec son personnel. Aujourd'hui, il ne peut négocier en allant le voir et en disant qu'il a tant de revenus à disposition et qu'il ne peut à la fois augmenter le nombre de postes et payer davantage le personnel. Il n'a pas la possibilité de s'engager envers lui, notamment sur les annuités, puisqu'il est soumis à l'approbation du parlement dans le cadre des projets de modifications de lois. C'est cela que le projet de loi permet de changer et pas vraiment le montant des salaires. Le député (PLR) trouve que l'attitude timorée exprimée par rapport à l'aspect circonstanciel est étonnante. Il interprète cela comme une forme de démission du Conseil d'État en disant qu'il n'y est pour rien si le Grand Conseil décide quand même de voter l'annuité.

M. Dal Busco estime que le projet de loi présenté représente effectivement un avantage. Il l'a dit clairement. Il permettrait d'avoir davantage de latitude. Le seul bémol est un aspect circonstanciel dû au climat général actuel et à l'engagement pouvant être pris à l'égard des collaborateurs. En effet, le Conseil d'État peut agir en patron et prendre la responsabilité d'inscrire l'annuité dans le budget, mais le Grand Conseil pourrait ensuite la raboter puisqu'il garde le dernier mot. Il pourrait donc même y avoir un problème de confiance entre employeur et employés. Ce qui change, c'est que le Conseil d'État doit déposer aujourd'hui un projet de loi avec le sort incertain qui peut lui être réservé.

Formellement, la responsabilité finale est prise par le Grand Conseil dans tous les cas de figure. Cela étant, la situation actuelle est tendue et M. Dal Busco n'est pas sûr qu'un tel élément soit de nature à apporter de la sérénité.

Un commissaire (S) note que l'art. 12, al. 1, proposé par le PL 11428 propose que « le Conseil d'État peut accorder aux membres du personnel à la fin de chaque année, pour l'année suivante, tout ou partie de l'augmentation annuelle prévue par l'échelle des traitements. Il tient compte de la situation économique et budgétaire ». Le commissaire (S) estime que la situation économique et budgétaire est l'un des critères qui peut présider à un accord lorsque l'on négocie des conditions de travail, mais pas uniquement. Il peut y avoir des éléments de compensation ou autre. Si le Conseil d'État négocie SCORE, il pourrait offrir des compensations au préalable, ce qui fait partie d'une négociation plus générale. Selon le député (S), cette possibilité serait

interdite au Conseil d'État avec la dernière phrase de l'art. 12, al. 1, proposé par le PL 11428.

En somme, avec le carcan fixé, on n'est pas dans un transfert de compétences, mais dans un contrat d'entreprise.

M. Dal Busco estime que l'on ne peut imaginer que Conseil d'État décide d'allouer un moment entre 40 et 50 millions de francs sans tenir compte de la situation économique et budgétaire. Que cet élément figure ou non dans la loi, cela ne change pas grand-chose. M. Dal Busco peut garantir que c'est ce qui habite le Conseil d'État quand il prépare un budget et décide du traitement de ses collaborateurs.

Le commissaire (S) revient sur le doute exprimé par M. Dal Busco sur la légalité de la mesure prise pour le dernier budget. Si on suit la logique des auteurs, pour se caler au plus proche de la réalité économique budgétaire, l'élément le plus important est les comptes, si l'on ne veut pas avoir de déficits. Le budget est une prévision. Dès lors, la solution adoptée l'an dernier semblait plutôt intelligente de ce point de vue si on adopte la position de l'Entente.

M. Dal Busco indique qu'il n'y a pas eu d'analyse juridique effectuée, mais le Conseil d'État s'est posé la question dans le cadre du vote budgétaire en décembre. En effet, la probabilité de comptes excédentaires n'était pas nulle. Le vote de cette disposition conduisait à avoir un budget déficitaire et les règles d'adoption d'un budget déficitaire ne sont pas alors les mêmes que pour un budget excédentaire. Heureusement, même si le budgétaire avait été déficitaire, il avait été approuvé par suffisamment de députés. Il serait toutefois judicieux de ne pas se livrer à cela chaque année.

Le commissaire (S) pense que le Conseil d'État devrait se pencher davantage sur cette question juridique.

Un commissaire (UDC) est assez favorable à la philosophie qui se trouve derrière le projet de loi PLR. Cela permet de clarifier la situation beaucoup plus tôt qu'en fin d'année et de communiquer plus facilement au personnel qui aura ainsi pu se préparer. Aujourd'hui, le système est pervers. On dit au personnel que SCORE va coûter 60 millions de francs et qu'il n'y a pas de problème. En revanche, on leur dit que la rémunération sur l'ensemble de leur carrière va diminuer. Ce n'est pas prévisible et en plus cette mesure touche la quasi-totalité du personnel (sauf ceux qui sont déjà en annuités 22) et crée de la démotivation. Le député (UDC) constate que cette mesure de 40 millions de francs représente environ 1 % de la masse salariale, mais elle risque de créer de gros problèmes de conduite de personnel et de motivation. Il n'arrive pas à comprendre un argument des auteurs du projet de loi. Le

commissaire (UDC) considère que le personnel de l'État est réparti selon une courbe de Gauss et que cette répartition dans les différentes annuités reste plus ou moins la même d'une année à l'autre. Dès lors, la masse salariale devrait être plus ou moins la même. Son augmentation vient alors d'une augmentation des postes et non de l'annuité.

Le commissaire (UDC) affirme que des objectifs sont fixés aux cadres du personnel de la Confédération. Ils doivent prendre des responsabilités, car ce sont eux qui doivent proposer des suppressions de postes. Sauf erreur, chaque chef de service devra proposer d'office une suppression de postes de 10 %. Par contre, ils ne vont pas toucher aux annuités, car ils ont compris que cela démotivait le personnel. Le député (UDC) aimerait donc savoir quelle est la politique du personnel de l'État de Genève à long terme, parce qu'elle risque de créer des tensions à l'interne entre ceux qui sont déjà au maximum des annuités et qui ne sont pas touchés et les autres.

Le commissaire (UDC) s'est aussi rendu compte qu'un laborantin est payé 5'000 francs de plus dans le canton de Vaud qu'à Genève en fin de carrière. Il existe donc déjà des disparités qui péorent une partie des collaborateurs de l'État, même si dans certaines fonctions ils sont peut-être mieux payés à Genève.

Le président explique que, dans le budget, on voit une augmentation de la masse salariale due aux annuités.

M. Dal Busco ajoute que l'augmentation réelle de la masse salariale due aux annuités représente environ 45 millions de francs chaque année. Il rappelle également que le système des annuités n'est peut-être pas très juste entre ceux qui sont au maximum des annuités et ceux qui sont en début de carrière. Par contre, une annuité est véritablement une augmentation du salaire et du pouvoir d'achat, surtout quand l'inflation est nulle. Un commissaire (UDC) parle de démotivation, mais le fait de ne pas octroyer des indemnités attendues - M. Dal Busco est venu parler d'un projet de loi prévoyant une baisse de 8,3 % pour les hauts cadres - pose un vrai problème de démotivation. Quant à l'exemple du laborantin, cela montre bien qu'il y a des fonctions sous-évaluées dans la fonction publique cantonale genevoise, mais d'autres sont également surévaluées. L'objectif de SCORE est précisément de mettre de l'ordre à ce niveau.

Un commissaire (PLR) estime que ce débat budgétaire a été un bal d'hypocrites puisque le Grand Conseil n'a pas respecté les principes élémentaires de la finance et, plus particulièrement, le principe d'étanchéité des exercices. En effet, il a fait dépendre une dépense d'un exercice précédent. En principe, il faut également respecter le principe de la sincérité.

En votant un budget à l'équilibre, mais en conditionnant le versement de 18 millions de francs supplémentaires au cas où les comptes de l'année précédente s'avèrent positifs, alors que l'on sait pertinemment que l'État va être en déficit, on ne respecte pas le principe de la sincérité.

Un commissaire (UDC) précise l'intervention de son collègue. Effectivement, l'annuité augmente la masse salariale, mais pour le groupe UDC ce n'est pas le moyen de juguler celle-ci. On constate que l'annuité n'est pas prévue au budget 2015, mais entre 250 et 300 postes supplémentaires sont demandés. La position UDC est de dire qu'il y a trop d'employés. Il faut cesser d'en engager.

Par contre, ceux qui sont là et qui ont été engagés sur un principe doivent pouvoir continuer à profiter de l'annuité.

Un commissaire (S) est perplexe. L'exercice budgétaire comprend chaque année des éléments qui ne sont pas connus exactement lorsque l'on décide d'allouer quelque chose pour l'année suivante.

La logique de l'équilibre budgétaire n'a aucune vertu première si ce n'est des considérations dogmatiques. En effet, l'État n'a pas, a priori, vocation à faire faillite à la fin d'une année, mais à durer. Dans ce sens, la pérennité de l'État ne consiste pas seulement à se focaliser sur un équilibre à court terme, tout en faisant chaque année des manipulations pour essayer de faire des arrangements au niveau des résultats ou du budget. Des réévaluations d'actifs peuvent ainsi être faites à une année « x » et nous à l'année « x moins deux » parce que cela permet d'arranger les perspectives budgétaires. De toute façon, on fait des arrangements, ce qui est logique sur un budget de 8 milliards de francs. Cela fait partie de la vie économique et ce n'est pas un problème en soi. Dans le cas présent, et au-delà de la considération sur l'équilibre budgétaire, c'est plutôt la question des principes qui sont l'accord entre la fonction publique et le Conseil d'État employeur. Avec un mécanisme qui prévoit l'annuité, un commissaire (S) a de la peine à dire que l'on y renonce en fonction de la situation économique et budgétaire. On aurait aussi pu y ajouter « d'éventuelles hausses d'impôts ». C'est une question de choix et pas de contrainte forcée liée à des paramètres économiques.

Le commissaire (S) est personnellement contre la logique actuelle des annuités. Ce n'est pas un mécanisme très sain étant donné qu'il est déconnecté de la réalité économique du canton. C'est son point de vue, mais l'accord entre partenaires sociaux prévoyant une annuité existe. Si le Conseil d'État est capable de proposer un autre mécanisme qui ne soit pas déconnecté de la réalité économique, le commissaire (S) l'appelle de ses vœux, mais il

est curieux de dire qu'on décide de son octroi ou non en fonction de certains paramètres, mais par exemple sans tenir compte d'une possible augmentation des recettes fiscales. En tout cas, cela ne pousse pas le Conseil d'État à aller de l'avant avec une réforme de la rémunération au sein de la fonction publique puisqu'il a ce levier d'environ 50 millions de francs par année lié aux annuités.

M. Dal Busco comprend la phrase « il tient compte de la situation économique et budgétaire » comme couvrant les cas de figure évoqués par le commissaire (S). S'il est question d'augmenter les impôts, cette considération entre dans le terme générique de « situation budgétaire ».

Une commissaire (EAG) estime qu'il n'est pas nécessaire d'anticiper sur le débat budgétaire. Il y a toutefois des constantes dans ce budget qui cible les revenus les plus modestes et la fonction publique. Il y a également une logique budgétaire qui veut réduire les ressources de l'État et qui utilise ce prétexte pour faire des choix sur le rôle et les prestations de l'État. Cela ne semble pas opportun à la commissaire (EAG) qui ne souscrit ni à ce projet de loi, ni à la proposition du Conseil d'État. La logique budgétaire impulsée par une majorité ne convient pas au groupe EAG. Il y aurait en effet d'autres manières de cibler des priorités au niveau des charges ou des dépenses et on peut avoir un débat par rapport à cela. Il y a un choix qui a été fait de cibler la fonction publique et de transformer les prestations de l'État à la population. Cela n'est pas acceptable pour le groupe EAG.

La commissaire (EAG) revient sur la question des motivations. On a beaucoup parlé de celle-ci concernant le quatorzième salaire et la classe 27. Il faut se rendre compte que, en 2009 au moment de l'introduction du quatorzième salaire, la fonction publique était déjà terriblement sous pression, que cela soit en termes d'effectifs ou de charge de travail. La réponse qui était systématiquement donnée dans les institutions et dans les services était qu'il n'y avait pas les moyens et qu'il y avait une politique de rigueur budgétaire qui ne permettait pas de répondre aux nouveaux besoins de la population et aux augmentations de personnel qui en découlait. Il faut dire que le personnel fait des efforts depuis années. Il a dû renoncer à plusieurs reprises à l'application des mécanismes salariaux depuis les années nonante. Aujourd'hui, une bonne partie de la fonction publique et du secteur subventionné vit dans un état de tension particulièrement préjudiciable à l'exercice même des prestations de l'État. Maintenant, on vient avec une diminution des subventions pour les associations, une réduction linéaire des effectifs de 1 % et on vient en plus lui réduire son salaire alors que cela était compris dans les mécanismes salariaux. Si on veut mettre la fonction publique sur les pattes arrière, il faut continuer dans ce sens.

La commissaire (EAG) estime que, quand il est question de politique de rigueur budgétaire, il faut regarder où les économies sont effectuées. On a souvent entendu que des dépenses dispendieuses ont été faites sans aucun état d'âme et sans que personne ne vienne dire que l'État ne peut se le permettre et qu'il est dans une période de rigueur budgétaire. Pour les prestations à la population et la fonction publique, il y a un leitmotiv qui consiste à dire qu'il n'y a pas d'argent et que l'on ne peut pas faire. Ce type d'argument suffirait à justifier toute mesure qui remet en question des acquis sociaux et qui remet en question des prestations dues à la population. La commissaire (EAG) estime qu'il faudra voir, à un moment donné, ce que l'on est en train de faire et de produire comme système social.

M. Dal Busco revient sur le souci du Conseil d'État de se préoccuper de certaines fonctions au sein de la fonction publique. Il a le sentiment que certains collaborateurs n'ont pas voix au chapitre. Ils font bien leur travail et sont quelque part préétablis et apparaissent comme étant presque inexistantes parce que beaucoup d'autres revendiquent et font beaucoup plus de bruits.

C'est pour cette raison que le Conseil d'État, dans le processus SCORE, cherche à revaloriser une certaine catégorie de collaborateurs qui n'ont pas la voie au chapitre et qui ne descendent pas dans la rue. Des dialogues ont été proposés avec la fonction publique, mais M. Dal Busco doit regretter un corporatisme fort au sein de la fonction publique où, sous prétexte d'un discours unitaire, il y a des défenses d'intérêts corporatistes très forts de certains secteurs. Malheureusement, cela se fait au détriment d'une partie des collaborateurs.

Le président tire la conclusion que ce projet de loi introduit des changements majeurs. Il consiste à passer d'un élément de droit à un élément potestatif. Par ailleurs, si le projet de loi est accepté, le Parlement devrait trouver l'argent nécessaire au paiement des annuités si celles-ci n'ont pas été prévues par le Conseil d'État dans le budget. À son avis, ce projet de loi aurait dû être traité en parallèle à SCORE.

Un commissaire (PLR) entend les considérations de son collègue (S) en matière budgétaire, mais, mettre des éléments hors exercice dans la balance qui ont une influence fondamentale si les chiffres sont rouges ou noirs, c'est, selon lui, être hypocrite et ne pas respecter les principes de base de la comptabilité. Le député (PLR) aurait préféré que la majorité des députés réintroduise l'annuité dans le budget 2014 plutôt que de le faire dépendre de l'exercice 2013. Ce n'est pas comme cela que l'on construit un budget.

Le commissaire (PLR) rappelle à sa collègue (EAG) que le salaire moyen de la fonction publique est d'environ 9'000 francs. Cela n'est peut-être pas

suffisant, mais les employés du secteur privé travaillent 42 heures par semaine avec un salaire moyen inférieur à 6'000 francs. Par ailleurs, il y a un dialogue social entre les patrons et leurs collaborateurs et il est possible de progresser parce qu'ils sont conscients qu'il n'y a pas derrière un État pérenne qui peut augmenter sa dette indéfiniment. Le commissaire (PLR) estime que l'on doit le plus grand respect à la fonction publique qui est fondamentale pour le fonctionnement des institutions. Pour le PLR, ce qui compte dans la situation difficile actuelle c'est la qualité des prestations. Si le Grand Conseil décide de voter l'annuité, c'est 6,5 millions de francs de prestations en moins aux HUG et il en ira de même pour les institutions qui s'occupent des handicapés, pour les EMS, etc. En d'autres termes, c'est bien les plus démunis qui seront touchés par les conséquences de cette hausse des annuités.

Un commissaire (PDC) note qu'il a été question du fond du projet de loi qui ferait du Conseil d'État le vrai patron de la fonction publique. Il n'en est pas certain. Dans la situation actuelle et dans celle prévue par le projet de loi, le patron est coincé par le Parlement, par les syndicats, voire par la rue. Ce n'est pas ce que l'on appelle un vrai patron puisqu'il a pratiquement les mains liées. A peine essaye-t-il de mettre en place la première marche de la politique du personnel qui est SCORE que tout le monde lui tombe dessus en craignant, par corporatisme, que l'on touche à son domaine. Si on reprend l'exemple du canton de Vaud, il ne faut oublier qu'il a résorbé une dette importante. La situation est donc différente. Cela étant, par rapport au salaire moyen de la fonction publique, le commissaire (PDC) est étonné par les propos sur la pression insupportable sur la fonction publique. Il travaille avec des gens de différentes administrations cantonales. En moyenne ces gens sont moins bien payés qu'à Genève, mais les réponses et les traitements sont bien plus rapides. Ce n'est quand même pas normal qu'il y ait autant de différences dans les délais. L'administration est suffisamment payée, mais elle ne fait pas l'effort, dans certains secteurs, de rendre des services à la population (ce pour quoi elle est faite).

Un commissaire (PLR) fait remarquer que tous les patrons ont les mêmes contraintes que celles évoquées et peuvent même faire face à des grèves. Pour le reste, il partage l'avis de son préopinant. Cela étant, l'essentiel de la fonction publique fait parfaitement son travail et mérite son salaire.

Parfois, elle fait aussi du travail inutile parce que c'est ce qu'on lui demande. Il se trouve que l'État est parfois mal organisé et que, à un moment donné, ce n'est pas de la responsabilité du collaborateur, mais d'abord de ses supérieurs, puis du politique, d'abord du Conseil d'État et, dans une moindre mesure, du Grand Conseil qui a pris l'habitude de voter des lois qui font faire

des activités totalement délirantes aux fonctionnaires. D'ailleurs, il n'y a rien de plus absurde que de vouloir une loi supplémentaire pour dire qu'il y a trop de lois.

Le commissaire (PLR) est aussi d'accord avec sa collègue (EAG) sur le fait que le budget touche à des prestations aux plus faibles. C'est vrai, mais il faut aller plus loin. En effet, les charges augmentent de 1,4 %. Ce n'est donc pas un budget de rigueur, mais un budget d'expansion (vu que l'inflation est nulle et que l'augmentation de la population qui pourrait justifier l'augmentation des charges est de 1 %). On prélève également davantage puisque les revenus augmentent de 1,4 %. Il faut noter que le principal poste où cela augmente est celui de la masse salariale avec une hausse de 4,2 % pour le Petit État (6 % en incluant l'annuité). En réalité, on est en train de prendre aux plus pauvres pour payer la fonction publique. Le commissaire (PLR) considère que c'est un abus de dire que l'on défend les acquis sociaux. Aujourd'hui, le salaire moyen de la fonction publique est de 9703,50 francs. Pour une personne qui travaille dans le privé, qui gagne 6'000 francs et qui a deux enfants, on va lui supprimer son allocation logement et ses allocations familiales. En revanche, une personne qui travaille à l'État et gagne 9'700 francs n'a pas le droit ni aux allocations logements ni à l'aide pour l'assurance-maladie parce que son salaire est trop élevé pour en bénéficier. À cette personne, il est proposé aujourd'hui d'augmenter son salaire et le député (PLR) s'oppose à cela.

Un commissaire (UDC) revient sur les propos de sa collègue (EAG). Personnellement, il la rejoint sur le fait que l'on a compris les limites de l'efficacité, c'est-à-dire vouloir faire toujours plus avec moins de salaires. Par contre, il trouve que l'on donne trop de tâches à l'État et que l'on veut toujours lui en donner davantage.

Un commissaire (S) trouve que la commission risque toujours de tomber dans une discussion de café du commerce lorsqu'elle parle des horaires et du salaire de la fonction publique, notamment en se référant à des expériences personnelles. Il faut garder une certaine ligne. M. Dal Busco ne peut se revendiquer d'une majorité silencieuse qui ne s'exprime pas. Il y a une politique du personnel et elle ne peut être fonction de critères comme celui-ci. Le commissaire (S) estime qu'il faut avoir une approche assez objective. Aujourd'hui, avec le système prévu par la LTrait, il y a une perspective de carrière au sein de l'État et la dimension d'annuité est fondamentale là-dedans. C'est un système qui existe et qui a la vertu d'être assez cohérent. On veut ainsi fidéliser les gens avec ce plan de carrière. Maintenant, le projet de loi propose de modifier la nature même de l'annuité pour en faire une gratification ou un salaire au mérite. Si on réfléchit ainsi, on peut sortir de

certaines discours byzantins sur la dimension budgétaire. Si on fait supporter le risque budgétaire sur la fonction publique, il est normal qu'on tienne compte du résultat des comptes de l'État. Si la commission veut rouvrir complètement le débat sur ces questions de gratification, il faut reprendre les quatre ou cinq rapports successifs qui ont été posés sur le projet de loi de 2004 de M. Muller (sauf erreur). Il faudrait pouvoir s'en inspirer et voir pourquoi une partie de la commission avait jugé que ce projet de loi n'était pas praticable. Si la commission doit faire ce travail, il faut le faire sérieusement et faire un débat politique avant l'entrée en matière. Enfin, il signale que, d'après la statistique sur les salaires de la fonction publique, le salaire médian, hommes et femmes confondus, est de 8'573 francs.

Un commissaire (PLR) fait remarquer qu'il faut prendre le chiffre du bilan social qui donne un salaire annuel médian de 112'000 francs et un salaire moyen de 116'000 francs.

Une commissaire (EAG) estime que les moyennes donnent une indication, mais ce n'est pas nécessairement un élément déterminant. En effet, si on choisit un uniforme en fonction de la taille moyenne des personnes, celui-ci risque de n'être à la bonne taille pour personne. Sur la question de la référence au privé, il existe des éléments sur lesquels il ne faudrait pas se calquer. Effectivement, il y a des avantages à être dans la fonction publique, notamment celui de la qualité des conditions de travail. Il ne faudrait quand même pas aller vers une détérioration de ceux-ci. Sur la question de fermer boutique, elle peut se poser, mais est-ce que l'on en est véritablement à ce stade aujourd'hui. Une commissaire (EAG) estime qu'il faudrait regarder les priorités budgétaires qui ont été posées, dans quels domaines on admet sans problème d'investir et dans quelle direction on est en train de faire des économies et de remodeler le paysage des prestations de la fonction publique. Effectivement, il y a des fonctions qui se détériorent parce que les conditions de travail se sont détériorées. C'est en partie lié à l'organisation et aux usines à gaz coûteuses qui ont été mises en place. Par contre, personne n'a voulu l'entendre quand son groupe politique l'a dit.

La commissaire (EAG) espère, sur la question des collaborateurs qui vont dans la rue, que M. Dal Busco ne dit pas que ceux-ci ne font pas correctement leur travail. Quant à la majorité silencieuse, elle souffre des conditions dans lesquelles elle travaille et il ne s'agit pas de quelques secteurs minoritaires. La commissaire (EAG) rappelle que, suite à la grève du SPMI et du SPAD, des postes ont été octroyés parce qu'on s'est rendu compte qu'ils n'arrivaient plus à fonctionner. Si ces gens n'étaient pas descendus dans la rue, ils n'auraient pas eu ces postes. L'augmentation ne vient pas de la hausse de la population, mais de reports de charges au sein d'un bassin de population

(par exemple, l'AI se reporte sur l'aide sociale). La réponse donnée à cette surcharge de travail par manque de postes est que les collaborateurs de ces services ne rencontreront pas les personnes dont elles s'occupent des dossiers tous les mois. On est ainsi en train de créer des économies de bouts de chandelle qui vont à fin contraire. On va peut-être diminuer les coûts de fonctionnement, mais cela va augmenter le coût des prestations. Ce sont de mauvaises économies. Des gens travaillent dans des conditions inadmissibles et on veut en plus imposer des réductions d'effectifs à ceux-ci. En résumé, la commissaire (EAG) avait cru que ce budget faisait la guerre aux pauvres et aux fonctionnaires, mais en réalité il s'agit de monter les fonctionnaires contre les pauvres et vice-versa.

Un commissaire (MCG) rebondit sur une remarque indiquant que les fonctionnaires seraient moins bien payés dans les autres cantons pour une meilleure qualité de prestation. Il émet des doutes à ce sujet. Jusqu'à preuve du contraire, rares sont les gens qui viennent se plaindre que le système ne fonctionne pas. Il faut également rappeler qu'un mécanicien, par exemple, est aussi mieux payé à Genève qu'à Neuchâtel ou à Fribourg. Cela vient du prix des loyers ou du prix des assurances qui ne sont pas les mêmes. Enfin, on peut aussi comparer les députés et sur ce point, les députés genevois sont les mieux payés, mais ils ne peuvent pas prétendre être les meilleurs en termes d'efficacité.

M. Dal Busco rappelle que, pour le Conseil d'État, le budget n'est objectivement pas un budget de rigueur. Il ne veut pas mettre en rapport les avantages ou les conditions de travail de la fonction publique avec les prestations sociales délivrées aux personnes les plus précarisées de la société. C'est bien pour cela que les mesures proposées visent un certain équilibre.

M. Dal Busco rappelle également qu'il y a une augmentation des charges de 1,4 % ainsi que 305 ETP supplémentaires, dont le 70 % de ceux-ci résulte de choix politiques particuliers, par exemple 130 postes dans le domaine sécuritaire et 90 postes au DIP.

Cela est fait de manière linéaire (en faisant une petite entorse puisque le 1 % d'économie est pris à la fois sur les ETP et sur les dépenses générales), mais c'est quand même un effort de rationalisation du fonctionnement de l'administration qui est demandé et il faudra veiller à la qualité des prestations délivrées. Enfin, M. Dal Busco assure que ce n'est pas le but du Conseil d'État de tenir des propos de café du commerce. Il y a véritablement certaines fonctions importantes qui mériteraient aujourd'hui d'être revalorisées. Cette promesse leur a été faite et ils seront revalorisés dans le projet SCORE. Le problème provient du fait que ceux qui ne seraient pas revalorisés dans SCORE font plus de bruit que tous les autres. M. Dal Busco

pense qu'il faut rétablir une forme d'équité, parce qu'il y a aujourd'hui des éléments d'iniquité dans la fonction publique. Cela fait partie des objectifs du Conseil d'État.

Un commissaire (MCG) constate que le fait de ne pas mettre les annuités dans le budget 2015 permet de faire une « économie » de 60 millions. En revanche, si celles-ci sont intégrées dans les budgets 2014, 2015 et 2016, il n'y a pas d'augmentation puisque les indemnités restent à hauteur de 60 millions de francs.

M. Bouzidi explique que, quand le budget est calculé, les 40 à 50 millions de francs destinés à l'annuité s'ajoutent au budget. Au moment de calculer le budget n+1, on va donc ajouter 40 millions de francs et, entre l'année n et l'année n+1, à effectif égal, on retrouve bien les 80 millions de francs.

Une commissaire (EAG) précise qu'elle ne demande pas une revalorisation de certaines fonctions, mais que l'on donne aux différents services et fonctions des effectifs suffisants pour faire ce qu'on leur demande de faire et que l'on respecte les engagements contractuels. Elle ne parlait pas de SCORE.

Organisation des travaux

Si trois auditions demandées ne posent pas problème - l'UOG, le Cartel intersyndical et l'association INSOS - les HUG font l'objet d'une brève discussion au sein de la commission avec un vote.

Si personne n'est absolument opposé, il apparaît pour les réticents que la problématique est la même que pour l'État, alors que les partisans estiment qu'un taux de subventionnement à 55% par l'État pose une question spécifique.

Le Président met au vote la proposition d'auditionner les HUG

Oui : 9 (1 PDC ; 4 PLR ; 3 MCG ; 1 UDC)

Non : 0

Abst : 4 (1 EAG ; 3 S)

Cette audition est acceptée.

Audition de Patrick Flury, président du Cartel intersyndical du personnel de l'État et du secteur subventionné accompagné de M. Davide De Filippo, membre du Bureau

M. Flury lit la prise de position du Cartel sur le PL 11428 :

« Le CARTEL intersyndical du personnel de l'État et du secteur subventionné a lu avec attention le projet de loi 11428 et plus particulièrement son argumentaire.

Les termes utilisés dans l'exposé des motifs sont particulièrement vexatoires à l'égard de la fonction publique ainsi qu'à l'égard du service public, une notion dont les particularités échappent aux signataires, dont certaines et certains ont pourtant des membres de leur famille au sein de la fonction publique.

À Genève, deux catégories de personnes sont stigmatisées, les frontaliers-ères et les « fonctionnaires ». Dommage qu'ils-elles ne soient pas protégé-e-s par la loi et par des organisations de défense des minorités.

Le CARTEL profite de cette commission pour porter à votre connaissance ou vous rappeler le contenu de l'info Cartel du mois de mars 2013. Le CARTEL rappelait à cette occasion le rôle fondamental joué par le service public pour le fonctionnement de l'État de droit et donc de la démocratie.

Lors du débat de la commission des finances à propos du PL 11309, le CARTEL relève les propos suivants tenus par vos pairs lors de cette commission.

"La richesse d'une entreprise est son personnel ... toucher aux conditions sociales du personnel est le dernier recours, seulement après avoir fait tous les efforts possibles pour faire des économies." (commissaire MCG)

"Un blocage des annuités est une situation que les fonctionnaires devront payer tout au long de leur carrière. ... La suppression des annuités une année a des effets induits sur l'année suivante, et ainsi de suite. Il estime donc que les répercussions d'une suppression d'une annuité sont à long terme et pour certaines personnes, jusqu'à la fin de leur vie." (commissaire EAG)

"L'annuité ... faisant partie des mécanismes prévus entre partenaires sociaux pour régir les salaires dans la fonction publique." (commissaire S)

Le Cartel partage ces considérations. Il tient à rappeler par ailleurs que le système d'annuités automatiques est un mécanisme valorisant l'expérience professionnelle et l'acquisition de compétences qui en découle. De plus, ce mécanisme a une fonction de fidélisation des membres du personnel, fonction d'autant plus renforcée depuis le remplacement du système très imparfait et inopérant de prime de fidélité par le 13e salaire en 2009.

L'exposé des motifs critique le fait que l'octroi de l'annuité ne soit lié ni à l'efficacité, ni à la qualité des prestations, ni même à la situation budgétaire du Canton.

Le CARTEL rappelle, outre l'arbitraire d'un tel système, que les collectivités publiques ayant introduit le salaire au mérite en reviennent, ce système ayant tant concrètement difficilement applicable et générant de comportements nuisant à l'efficience et à la qualité des prestations.

Ce constat n'est pas uniquement le fait du CARTEL, mais également celui de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), institut loin d'être un repère de vociférant(e)s syndicalistes. De plus, punir la fonction publique des conséquences du manque de moyens, de l'incurie de certaines décisions managériales, voire de décisions politiques inopérantes, revient à attribuer la consécutive baisse de la qualité des prestations à celles et ceux qui n'en sont pas responsables. Quant à la situation budgétaire du Canton, le CARTEL tient à relever qu'elle découle uniquement d'une volonté délibérée de réduire la fiscalité et donc les revenus de l'État. L'analogie avec le fonctionnement d'une entreprise privée n'a aucun sens, car quelle entreprise privée a pour pratique de régulièrement réduire volontairement ses revenus?

L'art 2. al. 4 de la LTRAIT (B 5 15) est très précis, il s'agit d'un droit. Si ce droit ne peut être appliqué, pour diverses raisons, il est juste que cette non-application fasse l'objet d'un projet de loi qui doit être débattu devant le parlement pour le respect de la fonction publique et afin d'en garder une trace à l'égard des citoyen-ne-s genevois-es.

Toujours sur le plan de la répartition des compétences et des responsabilités politiques des décisions prises, l'exposé des motifs, indique qu'avec la loi actuelle, « le Conseil d'État est en effet privé de la compétence de décider si les salaires de son propre personnel doivent augmenter : fâcheux lorsque l'on est chargé, de par la constitution, de diriger l'administration cantonale (art. 106 Cst.) ». Le CARTEL est heureux d'apprendre que les auteur-e-s du PL 11428 refuseront le PL 11323, qui impose au Conseil d'État de modifier la réglementation horaire de son personnel. Mais plus sérieusement, provenant d'un parti politique qui n'a pas hésité à piétiner l'accord de 2012 signé entre le CARTEL et le Conseil d'État, et qui continue de le faire par le récent dépôt du PL 11548 remettant encore en cause un élément fondamental de cet accord, le CARTEL doute profondément de la sincérité de ce plaidoyer en faveur du respect du rôle d'employeur du Conseil d'État. Ce plaidoyer est d'autant plus hypocrite que la décision d'octroi ou non de l'annuité reviendra toujours de facto au Grand Conseil dans le cadre de l'adoption du budget de l'État par ce dernier.

Le CARTEL relève que le PL 11428 a été déposé dans la foulée de celui relatif aux comptes 2013 de l'État de Genève. Dès lors que le résultat positif de ces comptes impliquait le versement rétroactif de l'annuité 2014, ce projet

de loi a le goût de la revanche mal assumée à l'égard d'une décision de la majorité du Grand Conseil.

Le projet de loi 11428 est un hold-up de la démocratie par celles et ceux que ne voient que le coût de la fonction publique et jamais les efforts qu'elle produit ni le fait qu'elle est un acteur économique non négligeable.

Ce projet de loi vise à bloquer les salaires et donc le pouvoir d'achat de la fonction publique, soit celui de plus de trente-cinq mille personnes du bassin économique genevois sans débat démocratique. Ce gel du pouvoir d'achat se répercutera non seulement sur la masse fiscale dont dépend le remboursement de la dette et les investissements de l'État, mais impactera également le tissu économique genevois.

En déposant ce projet de loi, les signataires refusent d'assumer leurs responsabilités d'élu-e-s à l'égard de la fonction publique en espérant vêtir l'habit de Ponce Pilate pour s'en décharger.

C'est pour ces raisons que le CARTEL, vous recommandent, Mesdames les députées et Messieurs les députés de rejeter le PL 11428 ».

Un commissaire (PLR) note que M. Flury dit que les auteurs du projet de loi sont antidémocratiques, mais le fait que celui-ci soit discuté par la commission ad hoc du personnel de l'État et qu'il fasse l'objet d'une audition du Cartel démontre le contraire. Il se demande si le Cartel aurait préféré que les auteurs du projet de loi aient lancé une initiative.

M. de Filippo précise que la critique porte sur le sens du projet de loi. Aujourd'hui, l'éventuelle suspension des annuités doit faire l'objet d'un débat démocratique au Grand Conseil au travers du dépôt d'un projet de loi ad hoc. Dès lors, le fait de transférer cette compétence au Conseil d'État est un appauvrissement du débat démocratique qui doit avoir lieu au sein du Grand Conseil.

Le commissaire (PLR) fait remarquer que le budget reste ouvert au débat démocratique en commission des finances et en plénière. Il y a toujours la possibilité pour le Grand Conseil de la supprimer ou de l'ajouter si elle n'y figure pas. Il s'agit peut-être de changer l'ordre des choses, mais il faut comprendre qu'il n'y a aucune volonté de couper le pied à la démocratie ou de faire un quelconque forcing. Il assure qu'il y a aucune volonté antidémocratique. Les auteurs du projet de loi respectent la démocratie ainsi que le Cartel.

Un commissaire (S) relève que, comme le budget n'est pas soumis à référendum, ne pas devoir présenter un projet de loi spécifique sur l'annuité appauvrit la possibilité démocratique de s'opposer à la mesure. Ensuite, il

revient à l'organisation d'évaluer, si elle le souhaite, le lancement d'un référendum contre la décision du Grand Conseil. D'ailleurs, si les propos peuvent sembler forts, ils ne sont en tout cas pas éloignés de la réalité.

Le commissaire (S) note que, dans le même temps, le Cartel a des discussions sur SCORE. Il aimerait savoir, indépendamment des décisions du Grand Conseil de procéder à des baisses de recettes fiscales, ce que le Cartel pense du système des annuités par rapport à l'augmentation annuelle de la masse salariale que cela engendre. Cela implique en effet de savoir comment l'État finance cette augmentation sachant que, dans le privé, l'augmentation de la masse salariale n'est pas forcément automatique et qu'elle est aussi liée à la situation économique.

M. de Filippo relève que le Cartel défend le principe d'une augmentation annuelle automatique qui découle du principe de valorisation de l'expérience professionnelle et dans une perspective de fidélisation. Pour le financement, du moment où c'est un acquis et que c'est une volonté de l'employeur d'instaurer et de maintenir cette politique salariale, il lui appartient donc de trouver les ressources pour le faire. Par rapport à l'analogie avec une entreprise privée qui accorde ou non une augmentation salariale, il faut relever que, pour de nombreuses entreprises privées, il n'y a pas nécessairement d'automatisme ou de lien direct avec leur santé économique. M. de Filippo en veut pour preuve le secteur du bâtiment qui a ses carnets de commandes pleins et qui est un secteur économique florissant, mais où les employeurs viennent de décider qu'il n'y aurait pas d'augmentation salariale. Le partage des richesses ne se fait donc pas automatiquement. Par ailleurs, l'État est une entreprise particulière dans la mesure où il n'y a aucune entreprise privée qui réduirait volontairement ses revenus. En prenant des décisions liées à la fiscalité, l'État réduit en effet ses revenus. Quant au principe d'adéquation entre ce que l'on sert en termes de politique salariale et les revenus, il faut plutôt se poser la question sous l'angle des revenus.

Une commissaire (EAG) signale que la commission a déjà travaillé sur le PL 11328 concernant le 14^e salaire où la question s'est posée de l'impact que pourrait avoir la diminution du salaire sur la motivation du personnel concerné. Elle aimerait donc savoir ce que l'annulation de l'annuité pourrait susciter pour le personnel de la fonction publique.

M. Flury estime que ce qui ne sera pas donné en terme salarial pour que les gens puissent assumer leur train de vie risque de conduire à l'émergence de demandes d'allocations. Cela veut dire que l'État va subvenir par le côté social au gel des salaires des fonctionnaires. Cela semble quand même

bizarre du fait que l'on est censé rémunérer les gens pour qu'ils puissent assumer leurs frais salariaux et les charges qui vont avec. De plus, le fonctionnaire est un contribuable du canton et il participe à l'effort en payant ses impôts. Le fait de baisser le salaire des fonctionnaires, c'est le faire émarger sur un autre pied. M. Flury a la chance de pouvoir payer son loyer, mais s'il décidait de changer maintenant, vu les prix sur le marché des loyers, il pourrait le payer sur la durée, mais il devrait devenir dépendant de l'aide publique au moment de la retraite. M. Flury estime que le fait d'avoir un pouvoir d'achat est une chose, mais il ne faut pas combler les augmentations régulières que l'on a sur le coût de la vie ou autres. Cette augmentation permet d'amortir le choc, mais M. Flury peut dire que son pouvoir d'achat n'a pas bougé en dix ans, malgré les augmentations d'annuités et autres. Les impôts, les charges pour les assurances, etc. le rattrapent. Si on bloque le pouvoir d'achat des fonctionnaires, l'économie va en pâtir et ils vont émarger pour une partie d'entre eux à l'aide sociale.

M. de Filippo rappelle, sous l'angle de la motivation, que le service public a régulièrement vécu le blocage des mécanismes salariaux. Ainsi, dans les vingt dernières années, l'indemnité complète n'a été versée que neuf fois. M. de Filippo doit aussi relever que, l'an passé, le personnel de la fonction publique a consenti à un effort très important sur le plan des retraites.

Il est vrai que le coût pour l'État est gigantesque, mais les deux tiers de l'effort financier de recapitalisation de la caisse de pension sont portés par les salariés, en partie par une augmentation des cotisations et, surtout, par une baisse importante des rentes de retraite ou d'invalidité. En dehors des années de blocage des mécanismes salariaux, il y a également eu une dégradation importante des conditions de retraite. Il rappelle que, en 2006, il y a eu une révision de la LPAC qui a facilité la procédure de licenciement des membres de l'administration cantonale. D'ailleurs, l'effet n'a peut-être pas été aussi important que certains l'auraient espéré en termes de licenciements. Cela démontre que les fonctionnaires ne sont pas si incapables que certains voudraient le faire croire. Cela a toutefois engendré une pression managériale très forte sur le personnel avec, par ailleurs, l'introduction de l'annualisation du temps de travail dans certains services. Il y a ainsi une forte pression sur la réglementation horaire et sur la flexibilisation du temps de travail alors qu'il y a en parallèle une augmentation de la population et de ses besoins. Ce n'est un secret pour personne que les inégalités augmentent dans le canton et que les besoins sociaux de la population s'accroissent. Il y a donc une charge de travail toujours plus importante pour le personnel de l'administration cantonale tandis que celui-ci a une protection contre le licenciement beaucoup moins importante, une flexibilisation accrue de son temps de

travail, qu'il a consenti des efforts énormes en matière de retraite et, maintenant, des blocages de mécanismes salariaux. M. de Filippo rappelle que l'augmentation des cotisations liée à la CPEG l'année prochaine, si on ajoute cela au blocage des mécanismes salariaux, va signifier une baisse du revenu net, et donc du pouvoir d'achat, de l'ensemble des fonctionnaires. En termes de motivation, il faut comprendre qu'elle est en chute libre dans les services. Ensuite, il ne faudra pas s'étonner que le personnel ait de la difficulté à remplir correctement les missions qui sont les leurs.

Une commissaire (EAG) signale que la commission a entendu que le salaire moyen de la fonction publique est de 8'000 francs. Certaines essayent ainsi de faire passer les fonctionnaires pour des gens relativement aisés et à l'abri du besoin. Elle aimerait donc savoir ce que signifie cette moyenne pour le Cartel.

M. Flury note que, dans la pyramide des salaires, la plus grosse part des classes se situent dans les classes 18 à 20 et concernent des professions assez ciblées. Cela tire donc vers le haut le salaire médian. En revanche, le PAT qui travaille dans les services de support est loin des 8'000 francs par mois. M. Flury estime qu'il faut regarder les salaires médians par catégorie de personnel pour avoir des données plus précises.

M. de Filippo ajoute que le salaire médian reflète un haut niveau de qualification de l'administration cantonale lié notamment aux enseignants et à toutes professions hautement qualifiées (de niveau HES ou universitaire). Il faut aussi se rendre compte que cette médiane est remontée suite à la politique du Conseil d'État consistant à privatiser et à externaliser des fonctions de catégories de personnels moins qualifiés (par exemple dans le nettoyage). Dès lors, cela a pour effet de relever le niveau du salaire médian de la fonction publique. C'est un problème parce que le Conseil d'État ferme la porte du service public aux salariés les moins qualifiés en les renvoyant vers le secteur privé, secteur qui, dans ces fonctions, verse des salaires proprement scandaleux. Il faut ainsi savoir que le salaire dans le secteur du nettoyage est à moins de 4'000 francs à Genève. Il s'agit également d'entreprises qui font travailler leurs salariés sur appel la plupart du temps sans aucune garantie de revenu à la fin du mois.

Un commissaire (UDC) note qu'il y a deux débats, d'une part sur la question de savoir s'il faut maintenir l'annuité et si elle doit être délivrée chaque année, d'autre part de savoir qui décide du versement de l'annuité et comment. Concernant la question de la motivation, il signale que le salaire du personnel dans le secteur de la santé a été récemment augmenté. Toutefois, cela n'a eu aucune incidence sur le taux d'absentéisme qui est toujours aussi élevé. D'ailleurs, l'IDHEAP considère qu'une augmentation de salaire n'a

pas d'incidence majeure sur la motivation des collaborateurs. Un commissaire (UDC) aimerait maintenant savoir comment les syndicats sont intégrés dans le processus conduisant à décider de l'attribution, ou non, de l'annuité. On peut se demander si le projet de loi ne permettrait pas aux syndicats d'avoir une position plus forte puisqu'ils devraient négocier directement avec le Conseil d'État. Par ailleurs, le commissaire (UDC) se demande s'il faut maintenir l'octroi de l'annuité d'office ou si le Cartel est plutôt favorable, en cas de difficulté financière, au versement de l'annuité, mais à une diminution générale de salaire pour tout le monde. C'est une solution qui pourrait être plus intéressante pour les non-cadres ainsi que pour les cadres pour lesquels l'annuité est moins élevée.

M. Flury fait remarquer que, si l'idée est que les cadres ne touchent pas l'annuité, cela veut dire que, à partir de la classe 15, personne ne toucherait l'annuité. Il faut en effet savoir que les cadres sans fonction d'encadrement commencent en classe 15. Il est vrai que SCORE redéfinit les cadres comme étant les cadres encadrants, mais ce n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Flury précise que, même dans ce dernier cas, cela toucherait des cadres en classe 13. Il faut savoir qu'un chef d'équipe à la voirie est un cadre encadrant et qu'il se trouverait péjoré par une telle mesure.

M. de Filippo revient sur l'affirmation disant que l'automatisme des annuités n'est pas remise en cause. Ce n'est pas vrai puisque c'est clairement dans ce sens que va l'exposé des motifs. Quant au fait de savoir si cela ne renforcerait pas le partenariat social, il est vrai que, lorsque l'annuité a été bloquée ces dernières années, cela n'a jamais fait l'objet de négociations avec les organisations syndicales. Cela a pu survenir durant ces dernières vingt années où des accords ont été passés entre le Cartel et le Conseil d'État pour rétablir partiellement ou totalement les mécanismes salariaux, mais ce n'est plus le cas depuis un certain nombre d'années. On peut dire que si on garantissait qu'un accord signé entre les partenaires sociaux et le Conseil d'État ne serait pas ensuite détricoté par le Grand Conseil, le Cartel pourrait entrer en matière, mais il n'y a aucune garantie dans ce sens, simplement du fait du système politique.

Il faut bien se rendre compte que l'accord sur la CPEG a été détricoté et l'est encore par le dépôt récent d'un projet de loi qui vise à détricoter un élément essentiel de l'accord qui est la répartition des cotisations deux tiers - un tiers. Venir dire ensuite que le Grand Conseil et l'ensemble des partis respecteront les accords, le Cartel ne voit pas où sont les gages allant dans ce sens.

Un commissaire (MCG) a compris que, durant les vingt dernières années, les mécanismes salariaux ont été respectés neuf fois, mais qu'ils ont été refusés onze fois par le Grand Conseil. Il comprend la déception que cela représente pour la fonction publique. Maintenant, ce projet de loi prévoit de laisser les syndicats négocier directement avec le Conseil d'État en fonction du budget tel qu'il est présenté. Peut-on imaginer qu'il ait un meilleur rendement pour pouvoir tenir cet accord en fonction de cette loi avec le Conseil d'État ? Celui-ci doit en effet rendre des comptes directement à la population au vote majoritaire sur un accord ou pas qui est signé avec les accords syndicaux. Il aimerait savoir si le Cartel n'a pas confiance dans la faculté du Conseil d'État de prendre une décision en faveur de ses employés, soit en leur présentant des arguments favorables au maintien des annuités ou à la soustraction, partielle ou totale, de celles-ci. Il estime que la fonction publique a quand même un sacré pouvoir de persuasion avec toutes les possibilités qu'elle a d'influer sur la réélection d'un Conseiller d'État.

M. de Filippo considère, par rapport à l'idée de déterminer l'augmentation salariale de la fonction publique sur la base non pas d'une consigne inscrite dans la loi, mais sur la base d'une négociation avec les partenaires sociaux, qu'il faut se rappeler que l'on vit sur la planète terre.

Une négociation implique nécessairement un rapport de forces. Sans celui-ci, la négociation va dans un seul sens. Il en veut pour preuve que les augmentations salariales ont, historiquement, toutes été issues d'un rapport de forces entre salariés et employeurs. Si on veut qu'il y ait des grèves chaque année dans les services publics pour négocier les salaires, il faut aller dans ce sens.

Un commissaire (PLR) entend parler de diminutions de salaires, mais on n'est pas dans cette logique. Une non-augmentation n'est pas une diminution. Il entend bien que ce n'est pas la panacée, mais il ne faut pas parler de diminution quand on parle de quelque chose qui augmente.

Concernant la baisse d'impôt décidée par le Grand Conseil, il faut se rappeler qu'elle a été validée par le peuple et que celui-ci est composé en partie de la fonction publique. Il y a peut-être une contradiction qu'il faudrait résoudre. Il aimerait maintenant savoir si le Cartel préfère que les employés de la fonction publique aient l'annuité garantie, mais une augmentation d'impôt, ou qu'ils aient une suspension de l'annuité, mais pas d'augmentation d'impôt. Comme cela a été dit, les fonctionnaires sont une classe importante qui paie des impôts. D'ailleurs, dans le premier décile minimum, le salaire moyen est de 5'961 francs. Au niveau de la médiane, il se situe à 8'675 francs et le salaire moyen est à 8'957 francs.

Le commissaire (PLR) rêve de pouvoir offrir de tels salaires à ses collaborateurs dans le secteur privé. Par rapport au fait que les entreprises, face à la concurrence, sont confrontées certaines années à des baisses de chiffres d'affaires. Pour autant, la dernière chose que veut faire un employeur responsable, c'est de toucher à son personnel. Le commissaire (PLR) estime qu'il faut arrêter de voir l'employeur privé comme le grand méchant. Il est confronté à des problèmes et il se bat tous les jours pour la survie de son entreprise, mais sa première préoccupation est de défendre l'emploi. Il n'est pas vrai que le privé « s'en fout plein les poches ». Les chefs d'entreprises et de PME sont solidaires avec la fonction publique. Le commissaire (PLR) estime qu'il faut arrêter de s'opposer les uns aux autres. Il fait remarquer que le versement d'une annuité, avec ses effets indirects, représente une charge d'environ 70 millions au niveau du Grand État. Le vote d'une annuité implique ainsi que les HUG doivent déboursier 6,5 millions de francs. Ils doivent aller chercher cette somme dans leur budget de fonctionnement, ce qui représente une baisse des prestations. Il aimerait donc savoir si le Cartel préfère avoir une annuité garantie et une baisse de prestations pour la population qui en a besoin, lorsque cela va mal, ou s'il faut privilégier la prestation quand on doit le faire.

Un commissaire (UDC) rejoint ces propos. Il peut témoigner que, en tant que chef d'entreprise, il n'a pas pris son salaire depuis le début de l'année. Il paie d'abord ses employés et il prendra son salaire quand la situation sera un peu meilleure en fin d'année. Il est également faux de dire que les carnets de commandes du bâtiment sont pleins. Il est allé en Valais hier. Auparavant, les entreprises avaient un an devant elles et elles n'ont plus que deux mois maintenant. M. de Filippo a également parlé du secteur du nettoyage, un exemple qui revient toujours. Personnellement, il a un nettoyeur depuis 22 ans. En touchant 67'000 francs brut par année, il ne doit pas être à plaindre. Enfin, le commissaire (UDC) aimerait savoir quelle est la source des chiffres donnés par le Cartel parce qu'ils sont, à son avis, faux.

Un commissaire (MCG) a été patron d'un garage pendant cinq ans et, bien que connaissant les difficultés des petits indépendants, il n'a jamais stigmatisé la fonction publique. Il faut en effet respecter les métiers de tout un chacun. Ce n'est pas parce qu'il avait fait le choix d'être indépendant qu'il devait stigmatiser les fonctionnaires. Par ailleurs, il aimerait savoir si, dans les autres cantons, le principe de l'annuité est garanti sur la base d'une loi.

M. de Filippo revient à la question des prestations versus les salaires versus les impôts. Le problème est que, aujourd'hui, on n'a ni les salaires, ni les prestations. Si on pouvait garantir au personnel des augmentations d'effectifs conséquentes pour faire face aux prestations, il consentirait peut-

être à faire un effort sur les salaires. Le problème est que la tendance est complètement inverse. L'exposé des motifs indique que, en période budgétaire difficile, tout le monde doit se serrer la ceinture et participer à l'effort collectif. En termes d'impôts, on constate qu'une partie de la population n'y participe pas. Il en veut pour preuve le bouclier fiscal et les autres niches fiscales qui permettent aux plus fortunés de ne pas contribuer à l'effort collectif à hauteur des hausses. Concernant les entreprises, on voit aussi une baisse de leur fiscalité. Ici, l'effort est porté uniquement par le personnel du service public et la population qui doit bénéficier des prestations dont la qualité est dégradée par les mesures d'économies. Autrement dit, M. de Filippo est favorable à une augmentation d'impôts pour permettre la qualité des prestations et un mécanisme salarial correct au sein du service public, encore faut-il que l'augmentation des impôts se passe sur une base de justice fiscale, d'équité fiscale et progressivité de l'impôt en fonction du revenu, de manière à ce que ceux qui ont plus contribuent davantage à l'effort collectif.

M. de Filippo n'est pas spécialiste du fonctionnement des annuités dans les autres cantons. Il ne peut donc apporter une réponse sur ce point.

Un commissaire (PLR) fait remarquer que, sur la base des données fiscales de 2011, 4,2 % de la population paie 50 % des revenus fiscaux. Il semble donc difficile de dire que les riches ne paient pas assez d'impôts. Dans le même temps, 33,6 % des contribuables ne paient aucun impôt.

Audition de M. Jacques Hertzschuch, directeur des ressources humaines des HUG

Pour M. Hertzschuch, il est clair que, quand on engage des collaborateurs et que l'on a avec eux des discussions sur les aspects salariaux, on leur explique un système. Le choix a été fait dans le cadre du projet SCORE de dire que celui-ci ne comportait pas le principe de la rémunération à la performance, mais celui des annuités régulières. Quand on effectue un changement de ce type ou que l'on dit qu'il n'y a pas d'annuités, les collaborateurs peuvent comprendre un contexte économique ou budgétaire, mais les ressources humaines ont relativement peu de possibilités de récompenser un certain nombre de paramètres. Les gens s'attendent à avoir une annuité et c'est forcément une déception lorsqu'il n'y en a pas. Cela pose aussi des problèmes d'ordre technique. Dans les mécanismes de promotion et de progression au sein de la fonction publique, lorsque quelqu'un est promu d'une ou deux classes, un calcul est effectué et conduit à ce qu'il régresse au niveau des annuités. Cela pose d'ailleurs des problèmes lorsque quelqu'un de

l'extérieur est engagé. Il va ainsi être engagé dans des annuités plus élevées que le collaborateur qui a suivi des promotions sur le plan interne. Si on bloque encore les annuités pour ceux qui sont déjà présents, cela aura potentiellement un impact plus important au niveau de la différence entre les promotions internes et les collaborateurs externes.

En tant que membre du comité de direction des HUG, M. Hertzschuch comprend bien qu'il y a des questions d'équilibre et de principe à avoir. Une annuité coûte environ 6 millions de francs par année aux HUG étant donné que la subvention cantonale ne couvre pas la totalité de l'annuité. Les HUG ont alors la responsabilité de trouver des économies, des efforts d'efficience, des recettes additionnelles ou des économies pour pouvoir financer la différence.

M. Hertzschuch évoque quelques aspects techniques. Il estime que l'on ne se rend pas souvent compte que ce que coûte la rétroactivité en termes administratifs. Au budget 2014, il était prévu que l'annuité soit donnée au 1er juillet 2014 sous réserve des résultats au moment de l'approbation des comptes 2013. Ces comptes laissant le disponible nécessaire, il a été décidé de verser l'annuité avec effet rétroactif. Lorsque cette décision est prise au mois d'avril, cela signifie qu'il faut recalculer les salaires depuis le 1er janvier 2014, que les cotisations à la caisse de pension doivent être modifiées, qu'il faut refaire des calculs correctifs pour les personnes qui ont quitté les HUG durant le premier trimestre, qu'il faut transmettre ces changements à la CPEG, qui doit elle-même recalculer les polices de libre passage (parfois pour des petites sommes), etc. En d'autres termes, la rétroactivité coûte excessivement cher en termes de gestion administrative et cela représente un travail supplémentaire dans un contexte qui est parfois déjà chargé. M. Hertzschuch constate que les entreprises dans le secteur privé font des présentations des augmentations à la performance généralement au premier avril, mais jamais au premier janvier. M. Hertzschuch a l'impression qu'il y a toujours une pression de fin d'année sur le budget pour savoir si les annuités sont versées ou non, ce qui crée une certaine insécurité au niveau du personnel et des collaborateurs. Dans un système qui pourrait éviter cette pression du premier janvier, il y aurait peut-être une idée à penser retarder cela de deux ou trois mois pour se permettre une plus grande distance par rapport à la décision qui devrait être prise.

Un commissaire (UDC) aimerait, tout d'abord, savoir si le processus de collaboration avec les syndicats est plus favorable aujourd'hui, si c'est le Grand Conseil qui prend directement la décision en dernier recours ou si M. Hertzschuch serait favorable à l'esprit du projet de loi.

Deuxièmement, en tant que responsable des ressources humaines, M. Hertzschuch, a bien décrit les effets pervers du non-versement de l'annuité. Aujourd'hui, le Conseil d'État doit trouver 40 millions de francs d'économies. Le commissaire (UDC) aimerait savoir si M. Hertzschuch privilégierait le scénario d'un non-versement de l'annuité ou une diminution de la masse salariale de 1 % pour tout le monde. Troisièmement, concernant la motivation, on vient de dire à la commission que, onze fois sur les vingt dernières années, l'annuité n'a pas été versée.

Le commissaire (UDC) aimerait savoir si les ressources humaines ont ressenti une différence d'absentéisme ou de prestation de collaborateurs durant les années où il n'y a pas eu d'annuité.

M. Hertzschuch fait remarquer, par rapport au processus de collaboration avec les syndicats, qu'il y a actuellement une délégation du Conseil d'État aux ressources humaines à laquelle M. Hertzschuch est associé comme représentant des HUG parce que c'est une demande des syndicats, mais ceux qui discutent sont généralement des représentants des syndicats pour le Petit État. Il n'y a pas de représentants des médecins ou des infirmiers. Il y a quelques syndicats de la fonction publique qui sont présents aussi aux HUG, mais qui ne sont pas représentatifs au même degré que d'autres associations professionnelles. Ces discussions se font entre le Conseil d'État, le Cartel et des représentants de la police, des enseignants, etc.

M. Hertzschuch n'est pas lui-même partie prenante aux négociations et au processus sur le plan de la négociation avec les syndicats. Il est davantage observateur dans cette séance. Il y a une commission paritaire au sein des HUG, mais elle n'a pas la compétence de négocier ou de discuter ces éléments. Pour M. Hertzschuch, il est logique que ceux qui présentent le budget aient la compétence de faire la proposition, partant du principe que la décision en tant que telle sera quand même soumise au Grand Conseil. Cela fait donc partie d'une prérogative qui pourrait être au niveau du Conseil d'État, lui permettant ainsi de faire une proposition en la matière. Concernant le choix qu'il faudrait faire face à 40 millions de francs d'économies,

M. Hertzschuch fait remarquer qu'il peut y avoir d'autres choix que les deux qui ont été présentés. Par ailleurs, il s'agit d'une question politique. En tant que DRH, il n'est pas en position de privilégier une piste ou une autre. Il peut en effet y avoir d'autres facteurs de motivation ou d'autres éléments dans la rémunération et dans la gestion des individus qui peuvent être différents. C'est une décision politique qui doit être prise par le Grand Conseil en primauté. Concernant la question sur la motivation, M. Hertzschuch est en fonction aux HUG depuis huit ans, mais, à sa connaissance, à chaque fois que les annuités ont été bloquées, elles ont

ensuite été rattrapées. Cela étant, M. Hertzschuch ne serait pas en mesure de dire s'il y a une corrélation entre le non-versement de l'annuité et le taux d'absentéisme. Parfois, on parle aussi plutôt des questions de présentéisme et de motivation au travail. M. Hertzschuch regardait récemment une émission où l'on parlait, sauf erreur à Neuchâtel, de la notion de « bore out » avec les personnes qui sont en dépression parce qu'elles s'ennuient. Ce n'est pas le cas aux HUG, mais il peut dire que la tendance reste relativement stable en matière d'absentéisme, avec 0,2 % sur les dix dernières années, malgré les efforts conséquents qui sont faits.

Un commissaire (PLR) demande au directeur RH s'il ne serait pas plus simple pour les HUG d'avoir une vraie autonomie en termes de ressources humaines et de casser le lien avec les mécanismes salariaux du petit État. Les HUG comprennent plus de 10'000 collaborateurs, ce qui représente une grande part des personnes travaillant pour l'État au sens large et ils ne participent pas directement à ces discussions avec le Conseil d'État. Le député (PLR) se demande si ce n'est pas un système aberrant et s'il ne faudrait pas rendre la liberté aux HUG, en fournissant toutes les garanties nécessaires, notamment avec une convention collective. En effet, demain si le Grand Conseil décide de verser une annuité, c'est plus de 6 millions de francs que les HUG devront financer, le cas échéant en supprimant des prestations. Il aimerait savoir s'il n'y a pas une frustration pour les HUG à ne pas avoir l'intégralité du volant en main, ce qui ne permet pas de mener une vraie politique RH comme il faudrait le faire.

M. Hertzschuch estime que c'est une question très politique, stratégique et importante. Il est clair que, comparés à d'autres entités les HUG ont un financement à hauteur de la subvention de 55 %. En contrepartie, ils ont d'autres modes de financement qui sont notamment l'assurance-maladie, l'assurance invalidité et d'autres types de prestations. Par définition, les HUG sont à cheval entre la fonction publique et le secteur privé. Il est clair que les fonctionnements relativement rigides dans le domaine de la fonction RH et tous les systèmes qui vont de pair sont parfois difficilement compatibles avec les exigences que l'on a dans un milieu de type hospitalier. Dans ce domaine, il existe un vrai enjeu. Il a lui-même évoqué, dans un journal interne, la question du statut de fonctionnaire qui l'interpelle parfois. En effet, il s'interrogeait sur la fierté d'être fonctionnaire. Pour lui, c'est la mission qu'ils ont, c'est le fait de travailler pour la population et c'est la valeur de mission réalisée qui a du sens. On peut se demander si le fait d'avoir un arrêté qui dit que l'on est fonctionnaire change quelque chose à ceci. C'est une vraie question qu'il faut se poser. Il est vrai que, si l'on était complètement détaché de ce statut, il faudrait très clairement avoir une

convention collective, un véritable partenariat et des règles claires dans ce domaine. Il ne faudrait pas lâcher complètement cette possibilité. Maintenant, il semble à M. Hertzschuch que les récentes décisions sur l'autonomie des établissements subventionnés (Aéroport, SIG, etc.) n'ont pas forcément abouti à une libéralisation dans ce domaine.

Une commissaire (EAG) relève qu'il a été fait mention de gens qui s'ennuieraient à Neuchâtel. Elle fait remarquer que beaucoup de gens dans la fonction publique à Genève aimeraient pouvoir s'ennuyer cinq minutes, mais ce n'est pas le cas dans la plupart des secteurs qui travaillent à flux tendu. Concernant cette espèce de mention un peu honorifique d'être fonctionnaire, la députée (EAG) n'est pas sûre que les gens soient attachés au titre plutôt qu'aux conditions de travail que cela dénote, au statut salarial et aux conditions de travail que cela implique. Finalement, une libéralisation pourrait être une privatisation et elle n'est pas très sûre que les gens auraient alors le sens du service de l'État ou de la fonction publique. On risquerait là de perdre un certain nombre de choses. Elle aimerait savoir où M. Hertzschuch se situe à l'égard du personnel des HUG sachant qu'il y a ce projet de loi de suppression de l'annuité, la diminution linéaire des effectifs de 1 %, mais aussi la diminution des subventions de 1 %. Aujourd'hui, il y a toute une série d'attaques frontales sur les conditions de travail de la fonction publique et du personnel des HUG. Quand on parle de motivation et de personnel attaché au sens de son travail, la commissaire (EAG) se demande comment M. Hertzschuch pense que cela peut perdurer alors que les conditions de travail sont régulièrement entachées par ce type d'attaques.

M. Hertzschuch trouve que c'est délicat puisque l'on arrive dans des questions de sensibilité et de respect des individus. Très clairement dans le mode de fonctionnement des individus, on sait qu'il y a des facteurs de motivation liés à la reconnaissance (de la hiérarchie, des institutions, mais pas forcément pécuniaire).

M. Hertzschuch pense qu'il y a de nombreux facteurs qui sont managériaux et semblent essentiels dans une gestion respectueuse des individus dans n'importe quelle institution. Les principaux facteurs de motivation sont d'avoir une organisation claire du travail, d'avoir des objectifs clairs, d'avoir des objectifs clairs, etc. Dans la réalité du quotidien, il y a des gens qui s'engagent de manière extraordinaire dans leur travail et dans un environnement qui suscite souvent cet engagement. Quand on travaille dans les unités de soins ou dans des secteurs difficiles, il y a beaucoup de personnes qui sortent guéries, mais il y a aussi beaucoup de décès. Parmi les soignants, certains vivent des traumatismes. Pour ces gens,

au-delà de la reconnaissance de leur métier et de ce qu'ils font, il faudrait pouvoir le manifester de manière plus tangible.

M. Hertzschuch a une collaboratrice qui s'occupe des aspects liés aux nominations (vingt à trente fonctionnaires par mois). Souvent, elle lui dit qu'une personne lui téléphone tous les jours pour savoir si sa nomination a été validée. Ce type de réflexe l'inquiète parfois, en voyant comment on peut être attaché à ce statut. Il signale également que des benchmarks ont été mis en place dans le domaine des absences et que l'on se rend compte que les taux d'absentéisme varient selon le statut des individus. On peut aussi s'interpeller sur ces notions. Autant, il y a parfois des aspects bénéfiques au statut, autant il y a des côtés qui génèrent parfois des situations peut-être négatives.

La commissaire (EAG) comprend qu'il faudrait peut-être maintenir la précarité pour que les gens puissent se permettre d'être malades.

M. Hertzschuch indique que ce n'est en tout cas pas la précarité qu'il recommande. Toutefois, on est dans un dialogue où l'on ne peut plus établir cette confiance. On n'est plus dans un rapport entre collaborateurs et employeur dans une notion saine, mais on est souvent dans un rapport de forces et de droit. On le voit avec la judiciarisation des rapports de service qui se développe de manière intense.

Un commissaire (UDC) relève que ce que M. Hertzschuch proposait pour les HUG correspond à ce qui existait déjà à La Poste avant qu'elle soit une société anonyme. Il était d'ailleurs assez étonnant de voir que des entreprises autonomes comme La Poste ou les CFF accordaient des augmentations plus généreuses que l'administration centrale parce qu'elles avaient une autonomie dans leur gestion budgétaire au niveau des ressources humaines. Il aimerait donc savoir si M. Hertzschuch a regardé ce qu'il se passait dans d'autres entreprises autonomes.

M. Hertzschuch fait savoir qu'il ne s'investit pas dans ces comparaisons dans la mesure où il y a déjà un cadre qui est fixé. Il y a des règles et des lois qui sont fixées, notamment par le Grand Conseil, et les HUG appliquent les mécanismes qui sont décidés par les représentants de la population. Il a des points forts et des points faibles et il faut composer avec ces éléments.

Un commissaire (MCG) se demande si l'automaticité de cette annuité est présentée comme quelque chose de contractuel ou de soumis au vote du Grand Conseil.

M. Hertzschuch répond que les HUG ont des contrats qui comprennent en annexe des dispositions légales (la LPAC, le RPAC, le statut du personnel des HUG et la LTrait). D'ailleurs, la LTrait spécifie, sauf erreur, que

l'annuité relève d'une décision du Grand Conseil dans le cadre de l'approbation du budget. Dans les textes, il n'y a pas cette possibilité, semble-t-il. Par contre, les personnes engagées sont informées qu'il est arrivé que le Grand Conseil décide, sur les aspects budgétaires, de ne pas verser l'annuité ou de la reporter.

Le commissaire (MCG) note que l'annuité aurait été refusée onze fois durant les vingt dernières années. Dès lors, il devrait être spécifié par écrit au fonctionnaire que l'annuité n'est pas automatique, à moins que cette automaticité soit prévue dans le contrat d'engagement. Par ailleurs, M. Hertzschuch a dit que, même si le projet de loi permet au Conseil d'État de prendre une décision de suppression ou de maintien des annuités dans le budget, cela serait tout de même soumis au vote du Grand Conseil.

M. Hertzschuch n'est pas spécialiste de la loi et de la constitution, mais il lui semble que le Grand Conseil pourrait revenir sur la décision du Conseil d'État de ne pas verser l'annuité. Par rapport à cette question sur les informations qui sont présentées, il a raison de dire que les collaborateurs engagés savent que l'annuité n'a pas été toujours été donnée ou qu'elle a parfois été récupérée après. Maintenant, légalement ce n'est pas indiqué, car rien ne dit aujourd'hui dans la loi qu'elle peut être donnée ou non. C'est à chaque fois une loi qui est votée par le Grand Conseil au moment de l'élaboration du budget. Si cela figurait dans la LTrait, les collaborateurs l'auraient en annexe et ils pourraient savoir que cette proposition peut être faite.

Un commissaire (S) rend attentif que la loi actuelle prévoit un mécanisme automatique. C'est pour supprimer l'annuité qu'il faut procéder par voie légale, le Conseil d'État devant ainsi déposer un projet de loi pour suspendre l'annuité.

Un commissaire (MCG) relève que M. Hertzschuch a dit que le collaborateur vient parce qu'il est motivé par le fait de représenter l'État. Il y a bien entendu une certaine fierté. Cela étant, le commissaire (MCG) a eu l'occasion de suivre un séminaire sur les motivations. Dans ce cadre, l'employé était comparé à quelqu'un sur un bateau à voiles. Dès lors, si la voile commence à être percée, en raison de problèmes financiers ou de la réduction de traitement, le bateau va de moins en moins bien avancer. Maintenant, le commissaire (MCG) est quand même surpris quand on dit que la motivation n'est pas basée sur la rémunération. Il reste persuadé que si le projet de loi de la gauche proposant la suppression du quatorzième salaire passait, il y aurait une sacrée démotivation pour celles et ceux qui touchent cette indemnité de 8,3 %. On a bien dit aux commissaires que, en cas de suppression de cette indemnité, certains seraient prêts à aller voir ailleurs. Il y

a quand même bien une relation de cause à effet entre la réduction d'un revenu et la motivation des fonctionnaires. Le commissaire (MCG) aimerait savoir si la suppression des annuités ne produirait pas une démotivation pour la personne qui se voit supprimer celle-ci onze fois sur vingt.

M. Hertzschuch est particulièrement intéressé par le sujet de la motivation et il aime bien distinguer la motivation et l'engagement. Quand on gère des collaborateurs, il y a deux grandes catégories. Il y a d'une part des gens engagés et qui sont investis de manière innée. D'autre part, il y a des gens qui sont engagés plutôt à travers des facteurs de motivation, ceux-ci pouvant être très différents d'un individu à l'autre. Certaines personnes vont venir travailler aux HUG par exemple parce qu'ils n'habitent pas très loin, parce qu'il y a un très bon restaurant au dixième étage, parce que l'ambiance de travail est sympathique, etc. D'autres personnes vont venir purement pour des aspects financiers et elles vont vouloir savoir ce qu'elles obtiennent si elles atteignent les objectifs. En d'autres termes, il ne faut pas faire une généralité en termes d'engagements. Par rapport aux missions et aux activités des HUG, il y a une proportion de personnes engagées qui est importante et dans lesquelles le pur facteur de rémunération n'est pas un des éléments les plus déterminants. Ils vont être beaucoup plus attachés à la reconnaissance du travail. Ensuite, c'est dans les aspects liés aux congés, aux horaires de travail, à la flexibilité et à d'autres facteurs de motivation que cela va jouer. Quant à l'image du bateau, il faut aussi se rappeler que c'est le vent qui le fait avancer.

Un commissaire (S) trouve intéressante la réflexion de M. Hertzschuch sur les motivations et l'engagement qui font que des personnes travaillent au sein d'un établissement public comme les HUG. Cela étant, il se dit aussi que cela vient aussi de la conjonction de ces deux éléments. Des gens totalement convaincus et pour eux ce n'est pas l'argent qui est le principal paramètre pour s'engager dans une tâche professionnelle sont aussi très sensibles à la conjonction de deux paramètres, à savoir la qualité des prestations qu'ils peuvent fournir et la rémunération qui évolue. Typiquement, la Commission ad hoc sur le personnel de l'État a reçu une pétition de professeurs du collège de Staël qui exprimaient leur ras-le-bol à l'occasion du gel d'une annuité.

En fait, leur pétition reprochait au Grand Conseil de dégrader globalement les conditions de travail non pas pour eux, mais pour les élèves. Cette conjonction des deux est assez parlante pour le commissaire (S). En effet, il est assez démotivant d'avoir à la fois des plans d'économies successifs qui sont aussi payés par un certain tribut humain et des mesures de non-rémunération supplémentaires quand l'annuité est gelée. C'est bien un paramètre qui est lié aux deux. Il est un peu perplexe quant à la réponse de

M. Hertzschuch sur l'annuité qui pose un problème de financement aux HUG. Il le comprend intellectuellement, mais en même temps les HUG sont l'établissement autonome qui a le plus utilisé ce fameux quatorzième salaire en l'accordant de façon très large pour un montant de l'ordre de 5 millions, sauf erreur. Cela correspond quasiment au montant de la part d'annuité devant être financée par les HUG et cela a bien dû être financé par les HUG à l'interne. Cela étant, le commissaire (S) entend bien que, à un moment, il ne soit plus possible de faire des économies supplémentaires à l'interne pour financer l'annuité compte tenu du fait que la subvention ne prend pas en charge 100 % du coût de celle-ci. Il aimerait donc savoir si les HUG ont dépassé les limites des économies et des financements supplémentaires possibles ou s'ils ont encore des marges de manœuvre pour financer des mécanismes, que cela soit le quatorzième salaire ou l'annuité.

Un autre commissaire (S) est surpris, dans la mesure où le mécanisme d'automatisme des annuités est prévu dans la loi, que ces éléments prévisibles ne soient pas intégrés aux discussions sur les contrats de prestations. Même si tout n'est pas pris en charge par le canton, celui-ci devrait pouvoir l'anticiper dans la mesure où il s'agit d'un dispositif cantonal.

Un commissaire (UDC) se demande s'il est préférable d'avoir une grande voile avec des trous ou une petite voile sans trou.

M. Hertzschuch croit se souvenir qu'une part du quatorzième salaire a été financée à hauteur du pourcentage de la subvention de l'État. Il va le vérifier et transmettra la réponse aux commissaires. En ce qui concerne le contrat de prestation, celui-ci prévoit un financement des mécanismes salariaux à hauteur de 55 % pour les SIG. Dès lors que les annuités sont versées, les HUG doivent trouver les ressources pour les financer. Là, on retombe dans une problématique autre. En effet, il y a d'autres sources de financement que la subvention. Les HUG se retrouvent en effet sous une pression forte, notamment par rapport au point DRG. À chaque fois que les HUG perdent des points, il y a des coûts qui augmentent en même temps et on arrive vraiment à la limite aujourd'hui. Ces dernières années, les HUG avaient encore une petite marge de manœuvre avec l'effet de noria. Ainsi, quand un collaborateur part à la retraite, il y a une économie s'il est remplacé par quelqu'un qui a une annuité inférieure à celle qu'il avait. Cela permet aussi de faire des promotions dans le courant de l'année qui correspondent à des changements de responsabilité ou d'activité. Aujourd'hui, ces effets de « noria » disparaissent aussi. Cette année, dans la lettre de cadrage, on diminue la subvention par rapport à une partie de l'effet de noria. M. Hertzschuch note que toutes les marges se rétrécissent et que les HUG se retrouvent aujourd'hui à un goulot d'étranglement.

Audition de M. Christophe Guillaume, secrétaire général de l'Université Ouvrière de Genève (UOG)

M. Guillaume a pris connaissance du projet de loi. En tant que secrétaire général de l'UOG, qui n'est pas soumise aux règles de l'Etat. Il faut également savoir que l'UOG fait partie des rares établissements de formation au bénéfice d'une convention collective de travail établie en 2002 et signée par les syndicats Unia et SIT. M. Guillaume négocie donc avec ces partenaires les conditions de travail et les salaires.

M. Guillaume note que le projet de loi mentionne les annuités supplémentaires avec les problèmes que pose le vote des budgets pour l'Etat lorsqu'ils ne sont pas réalisés avant la fin d'une année civile. À l'UOG, il y a le même principe. M. Guillaume commence à négocier les conditions salariales pour l'année suivante au mois d'octobre. La question qui se pose alors est de savoir quel est le budget à disposition pour trouver un accord qui satisfasse les deux parties.

M. Guillaume indique que la convention collective de l'UOG prévoit une progression de l'annuité chaque année. La grille des salaires comprend plusieurs fonctions et quarante annuités (le montant est de 40 francs pour un temps plein). Parallèlement, le projet de loi pose la question de ce qu'il faut faire avec les annuités étant précisé que les personnes arrivant en cours d'année ne sont pas concernées. M. Guillaume pense que l'annuité est quelque chose de facilement négociable et adaptable, mais c'est peut-être moins le cas d'une adaptation des salaires. On peut ainsi savoir ce que va coûter une annuité au niveau budgétaire. L'indexation des salaires pose un problème différent, puisque cela fait partie des négociations. Sur ce point, M. Guillaume ne va se prononcer et cela ne fait pas partie du cadre du projet de loi.

Le président aimerait savoir si, en tant que telle, la disposition prévue par le projet de loi ne pose aucun problème pour l'UOG.

M. Guillaume a juste dit que l'UOG a un système en place et qui ne va pas forcément dans ce sens. Il y a un automatisme des annuités que l'UOG arrive à gérer. Pour l'indexation des salaires, c'est plus compliqué à mettre en place et cela fait l'objet de négociations.

Un commissaire (UDC) note que M. Guillaume a dit que l'UOG est assujettie à une convention collective de travail. Il aimerait savoir quel est le nombre d'heures par semaines effectuées par le personnel dans la CCT.

M. Guillaume répond que c'est 40 heures. Quand il a repris la direction de l'UOG en 2005, celui-ci était dans une situation financière difficile. Ainsi de

2005 à 2007, il n'y a pas eu d'augmentation des salaires, mais ce choix a été fait d'entente avec les partenaires sociaux.

Un commissaire (MCG) comprend que le système d'annuités a été suspendu pendant deux ans. Il trouve quand même curieux que les syndicats suspendent eux-mêmes les annuités, puisque les syndicats font, sauf erreur, partie des membres fondateurs de l'UOG.

M. Guillaume rappelle que l'UOG est une association à but non lucratif privée dont certains membres sont des représentants des syndicats. Cela étant, à l'origine, à la fin du XIXe siècle, l'UOG a été fondée par les universitaires Eugène Pittard, René Claparède et Émile Yung. Par ailleurs, le comité de l'UOG comprend des membres de droit, dont un représentant du DIP. La Ville de Genève est aussi représentée, mais son siège est vacant depuis deux ans. Enfin, il y a plusieurs personnes individuelles membres de l'association qui sont également membres du comité.

Le commissaire (MCG) déplore que des milieux syndicalistes et de gauche suspendent des annuités. Personnellement, il estime qu'une progression salariale est nécessaire. Dans le secteur des journalistes, d'où il vient, il y avait une grille de salaires qui ne comprenait pas d'annuités.

Suivant les années, il pouvait y avoir une augmentation. Par ailleurs, la progression salariale pouvait aller du simple au double. Selon le commissaire (MCG), c'était une excellente chose et il est en faveur de la progression salariale. D'ailleurs, le groupe MCG est en faveur de la défense des acquis sociaux. Il trouve donc dommage que l'UOG ait dû surseoir, même avec un accord paritaire, à cette augmentation. Il pense que c'était un mauvais signal donné à ce moment.

Le commissaire (MCG) pense qu'une autre solution est d'avoir une échelle de salaires. Il se demande si cela ne serait pas préférable en ayant la même progression (sur quatre ou cinq ans).

M. Guillaume est d'accord avec ce commissaire (MCG) quand il dit qu'il est bien d'avoir une progression des salaires. C'est ainsi ce que prévoit la convention collective, mais, dans une situation de déficits, la moindre des responsabilités pour un dirigeant est de pas être complètement naïf et de ne pas augmenter les masses salariales, et donc les déficits. Après ces deux années difficiles (la mesure a permis d'éviter des licenciements), les salaires ont pu à nouveau progresser. M. Guillaume note que le modèle proposé par le projet de loi est similaire. Il trouve plus simple de faire une annuité, année par année, avec une grille de salaires qui permet d'augmenter. Maintenant, le mettre sur quatre ou cinq ans, il ne voit pas bien quelle est la différence.

Le commissaire (MCG) fait remarquer qu'une convention collective a peut-être un côté obligatoire. Par ailleurs, les patrons ne paient souvent pas davantage que les minimums syndicaux alors que cela devrait être le cas puisqu'ils devraient avoir la possibilité de payer un peu plus dans le privé.

M. Guillaume indique que l'UOG n'a pas de système de salaire individuel. Elle n'a pas cette approche.

Un commissaire (S) relève que le modèle présenté par le commissaire (MCG) est quand même tributaire des bailleurs de fonds. Dans le cas de l'UOG, les contraintes d'une association subventionnées ne sont pas les mêmes que celles de l'État, qui a la maîtrise de ses ressources et de ses dépenses, ou d'une entreprise.

M. Guillaume apporte une précision. L'UOG est une association subventionnée reconnue d'utilité publique, mais elle n'est pas subventionnée à 100 %. Il y a même la volonté de diminuer la subvention de l'UOG, ce qui pose un sacré problème. Il n'en reste pas moins que le budget de l'UOG est de l'ordre de 6 millions de francs pour une subvention de 1 million de francs de l'État.

Un commissaire (UDC) constate que le problème que l'UOG va rencontrer cette année se pose également pour d'autres établissements subventionnés. L'UOG a une grille salariale avec un système d'annuités. Il aimerait savoir si elle pourra maintenir le versement de l'annuité en étant confrontée à une baisse de 1 % de sa subvention.

M. Guillaume signe tout de suite si la diminution est de 1 %.

Le commissaire (UDC) aimerait savoir, par rapport à l'art. 2, al. 4, du projet de loi, si M. Guillaume pense qu'il est préférable pour un employeur et pour les employés de savoir déjà en début d'année à quelle sauce ils seront mangés et de ne pas devoir attendre que le budget soit voté.

M. Guillaume trouve que ce n'est effectivement pas simple au niveau du calendrier. Il en veut pour preuve le fait que l'UOG a signé son nouveau contrat de prestation (pour la période 2014-2017) en 2013. Celui-ci indique un montant, mais il est clair que cela reste soumis à l'approbation du budget. M. Guillaume trouve que cela est assez juste. Le problème est que le contrat de prestation a été signé en 2013, mais que le projet de loi 11316 n'est toujours pas passé au Grand Conseil et a été renvoyé en commission des finances, apparemment avec vote pour une diminution de la subvention de l'UOG.

M. Guillaume confirme qu'il est difficile de présenter un budget au comité pour la fin de l'année, voire pour la première séance du mois de février, en indiquant des montants du contrat de prestations, mais sans avoir

la réponse officielle concernant le montant de la subvention. Il subsiste alors un certain flou. C'est regrettable, mais c'est ainsi que cela se passe. Le Grand Conseil votera le budget 2015 normalement au mois de décembre, mais il faut se rendre compte que l'UOG est dans la situation où M. Guillaume n'a toujours pas reçu le montant de la subvention 2014. Cela pose problème parce qu'il a négocié les conditions salariales pour 2014 à la fin 2013 et il n'a toujours pas reçu d'informations officielles sur le montant de la subvention 2014 et il semble que cela va se répéter en 2015. Par conséquent, les négociations sur les indexations pour 2015 ont été suspendues en attendant de Un commissaire (S) avait demandé l'audition de l'UOG. En effet, ce projet de loi vise théoriquement à répondre à l'incertitude sur l'annuité pour l'année suivante. L'idée est de changer le système pour que cela soit plus clair et plus sûr pour tout le monde, notamment pour une partie des subventionnés qui respectent les mécanismes salariaux de l'État. Il y a ainsi des entités subventionnées, mais qui ne le sont pas à 100 %. Elles se retrouvent alors face à un différentiel puisqu'elles doivent couvrir une partie des mécanismes salariaux par leurs propres ressources.

Certains disent que le projet de loi permet d'enlever toute incertitude, mais, dans le cas de l'UOG, qui respecte a priori les mêmes mécanismes salariaux dans une logique d'annuités, il y a un contrat de prestation qui fixe des montants de subvention qui permet normalement à la structure d'avoir une certaine prévisibilité sur les rentrées financières que l'État lui garantit pour accomplir sa mission. Il faut toutefois constater que cette théorie se grippe quand l'UOG doit faire face à la volonté d'une majorité de la commission des finances de diminuer sa subvention de 200'000 francs. Il s'agit alors de savoir comment une structure associative comme l'UOG peut faire face à une baisse pareille, en cours de contrat de prestation, alors qu'elle a des mécanismes salariaux à respecter. Le commissaire (S) aimerait donc savoir comment M. Guillaume pense pouvoir fonctionner pour respecter les mécanismes salariaux prévus avec une subvention qui varie de façon importante.

M. Guillaume croit que tout réside dans les montants en jeu. En 2012, il y a eu une baisse de 1 % de la subvention à l'UOG, comme celle des autres institutions subventionnées. Il n'est pas contesté que les associations et les autres structures subventionnées participent à « l'effort de guerre » vu la situation financière de l'État. Ensuite, la subvention de l'UOG a baissé à nouveau en 2013. Maintenant, si on lui dit que la subvention baisse de 1 % en 2014, M. Guillaume signe tout de suite parce cela lui semble absorbable. Il en va tout autrement lorsque l'on commence à toucher à des montants plus importants. M. Guillaume note les propos du commissaire (S), mais il n'a pas

encore reçu officiellement l'information concernant une éventuelle baisse de subvention de l'UOG de 200'000 francs. Il ne comprend d'ailleurs pas sur quelle base cette décision serait prise. Il faut savoir que, en quatre années de contrat de prestations, l'UOG a fait 135'000 francs d'excédents cumulés, dont 25 % rétrocédables à l'État. Cela veut dire qu'il reste 80'000 francs sur quatre ans à l'UOG. Il faut se rendre compte qu'une diminution de

200'000 francs représenterait une diminution de 20 % de la subvention. Maintenant, les versements de l'État sont suspendus à la décision du Grand Conseil et tout est bloqué. Sans le cacher, l'UOG n'a pas les moyens de trouver 200'000 francs pour terminer l'exercice 2014. Cela veut dire que M. Guillaume va présenter des comptes avec près de 200'000 francs de déficit à la fin de l'année. Il n'est pas si simple de trouver de l'argent et l'UOG ne va pas non plus ouvrir un cours à un mois de la fin de l'année. L'UOG va donc devoir puiser dans son capital.

M. Guillaume relève que, d'après le département, le projet de loi 11316 pourrait être traité à partir de mars 2015. Par contre, dans la situation actuelle, il n'y a pas d'argent qui va tomber et l'UOG aura 200'000 francs de déficit. Sur ce qui est possible de faire, 200'000 francs c'est une somme importante et cela représente des postes de travail. M. Guillaume reconnaît que l'UOG peut faire des efforts et une baisse de 1 % semble envisageable. Cela étant, il faut aussi savoir que le département de l'économie a annoncé à l'ensemble des structures au bénéfice de mesures du marché du travail une baisse de 2 % des enveloppes, ce qui reste gérable. Par contre, une baisse de 200'000 francs, c'est-à-dire de 20 %, c'est énorme.

Un commissaire (PLR) espère que la commission ne va pas commencer à faire un débat sur un autre projet de loi. Cela étant, il aimerait savoir si M. Guillaume préfère, par rapport à la subvention de l'UOG, que l'État soit aux douzièmes provisionnels ou qu'il ait un budget voté.

M. Guillaume répond que, si le budget voté correspond au montant figurant dans le contrat de prestation, cela lui va très bien. Pour autant, il comprend que cela puisse prendre du temps et qu'il ne soit pas possible d'avoir ce montant avant la fin de l'année civile pour l'année suivante. Dans ce cas, il faut se mettre aux douzièmes durant quelques mois. Il se trouve qu'en 2014 les douzièmes se sont transformés en huitième puisque l'UOG n'a touché que 800'000 francs sur le million de francs prévu et qu'elle ne touchera plus rien jusqu'à ce que le Grand Conseil prenne une décision sur ce projet de loi.

Le commissaire (PLR) entend bien que, pour l'UOG, le fait de ne pas être lié aux mécanismes du petit État, de pouvoir prendre son autonomie dans la

gestion des salaires et de pouvoir négocier avec les partenaires sociaux en interne le mécanisme de l'annuité constituent un avantage et une facilité dans sa gestion.

M. Guillaume convient que c'est le cas et qu'il y avait un intérêt, en 2002, pour les partenaires sociaux de créer des usages dans la branche de la formation. Cela n'a toutefois pas vraiment été réussi jusqu'à présent. Pour autant, le projet n'est pas abandonné, car une grande enquête romande a été menée sous la houlette de l'IFAGE sur la rémunération des formateurs et dont les résultats seront présentés la semaine prochaine. Il y a ainsi l'idée de discuter d'une convention de branche pour essayer de cadrer la profession de formateur.

Le commissaire (PLR) comprend que le vote d'une annuité ou de la suspension de celle-ci par le Grand Conseil ne concerne pas l'UOG. Cela étant, il aimerait savoir si l'application, ou non, des annuités est négociée avec le budget de l'UOG. Le but du projet de loi consiste précisément à dire qu'il faut négocier les annuités dans le budget et ne pas en faire deux objets séparés.

M. Guillaume confirme que, quand il fait son budget, il sait ce que va lui coûter une annuité en matière de coûts (salaires et charges sociales). Cela pourrait permettre, dans le cas d'une situation difficile, de sursoir à leur versement. La règle est que cela passe, mais cela peut ne pas être possible dans certaines situations.

Un commissaire (UDC) aimerait savoir quelles ont été les baisses de subventions qu'a subies l'UOG en 2012 et 2013.

M. Guillaume répond que la baisse a été de 1 % à chaque fois. Sa subvention est ainsi passée de 1,055 million de francs en 2011 à 1,044 million de francs en 2012 et à 1,033 million de francs en 2013. Quant au montant prévu dans le contrat de prestation, il est de 1,033 million de francs pour les années 2014 à 2017.

Un commissaire (S) souhaitait simplement dire que l'UOG est un exemple d'entité subventionnée qui applique des mécanismes d'annuités. Il était donc intéressant d'avoir cette discussion sur la façon de les mettre en œuvre. Cela devait dépendre de subventions avec un montant connu à l'avance, mais le fait que l'État ne respecte plus le contrat de prestations pose problème. En d'autres termes, l'annuité n'est pas le seul mécanisme qui crée une incertitude pour les entités subventionnées.

M. Guillaume signale qu'une différence fondamentale est que l'UOG se base sur l'année civile. Les discussions ont lieu à la fin de l'année en cours pour l'année suivante. Ce n'est pas au mois de septembre ou d'octobre que M.

Guillaume discute de l'indexation, des salaires ou des annuités pour l'année en cours ou sur une partie d'année. Cela lui semblerait donc compliqué de faire de cette manière.

Un commissaire (MCG) relève que le projet de loi donne davantage de prérogatives au Conseil d'État avec lequel les entités subventionnées devraient discuter concernant les annuités. Il aimerait savoir si M. Guillaume est favorable à un statu quo ou à la proposition du projet de loi. Il estime qu'il est difficile de répondre puisqu'il n'y a pas d'ingérence du Conseil d'État ou du Grand Conseil dans le fonctionnement de l'UOG au niveau des mécanismes salariaux et des négociations salariales. La seule contrainte est que l'UOG ne pourrait pas avoir des salaires supérieurs à ceux prévus par l'État. Sur ce point, il peut assurer qu'il n'a pas le salaire d'un directeur de l'État, et de loin.

Une commissaire (EAG) souhaite en préambule signaler que l'avis de M. Guillaume n'est pas l'avis de la gauche. Elle aimerait poser la question à M. Guillaume qui dit qu'il négocie avec les partenaires sociaux la systématique de l'annuité. Il a aussi dit que l'UOG pouvait supporter une diminution de 1 % de la subvention, tout en disant qu'un déficit de 200'000 francs sera difficile à absorber. M. Guillaume a aussi précisé que l'UOG avait eu deux réductions de 1 % de sa subvention. Elle a donc de la peine à comprendre le propos de M. Guillaume puisque l'UOG est affectée par la baisse des subventions et qu'il estime viable le système de négociation ponctuelle des annuités. La commissaire (EAG) se demande si l'UOG est un cas particulier par rapport aux autres associations qui sont dans la même situation ou s'il ne parle que pour l'UOG.

M. Guillaume parle clairement au nom de l'UOG. Quand il a dit qu'une baisse de 1 % est gérable, il faut comprendre que cela représente environ 11'000 francs sur un budget de 6 millions de francs. L'UOG peut faire des économies à cette hauteur. Avec une diminution de 200'000 francs, l'échelle n'est plus la même. Il est envisageable de faire un effort de 1 %, mais il n'est pas possible d'absorber une baisse de 20 %, d'autant plus lorsqu'elle est annoncée en fin d'exercice. L'UOG ne pourra pas se redresser d'une telle situation. Il faut savoir qu'en tant qu'association à but non lucratif, l'UOG n'est pas là pour faire des excédents. Il arrive qu'elle en fasse, mais cela s'équilibre avec les pertes qu'elle fait parfois aussi. Il faut bien comprendre que l'UOG est à l'équilibre et qu'elle a besoin de ce soutien de l'État. En ce qui concerne les autres associations, leurs situations sont souvent précaires et elles sont très dépendantes des soutiens financiers de l'État. M. Guillaume signale enfin que la subvention de l'État représentait plus de 25 % du budget de l'UOG en 2005. Quant au premier contrat de prestations, signé en 2008, la

part rétrocéderable à l'État était fixée à 25 %. Par la suite, l'UOG a développé d'autres projets, d'autres partenariats et d'autres financements, ce qui a permis de diversifier ses ressources.

Un commissaire (S) fait remarquer que l'enjeu principal du projet de loi est le fait qu'il existe actuellement un mécanisme d'automatisme pour les annuités. Cela étant, le Grand Conseil peut, par un projet de loi, supprimer quelque chose qui existe dans une autre loi. Par contre, il n'a pas compris s'il y a un mécanisme d'automatisme prévu dans la CCT de l'UOG.

M. Guillaume confirme qu'il y a une automatisme prévue dans la CCT.

Le commissaire (S) aimerait dès lors savoir comment cela se passe pour négocier avec les partenaires sociaux une éventuellement suspension des annuités.

M. Guillaume indique que le mécanisme d'automatisme des annuités fait que les collaborateurs progressent d'un échelon chaque année. Il y a aussi l'indexation des salaires qui vient s'ajouter aux annuités. Une négociation est effectuée par rapport à l'indice des prix à la consommation suisse et en fonction des résultats. Pour M. Guillaume, l'intelligence consiste à ne pas se retrouver dans un carcan. Il ne faut pas dire que, parce que c'est automatique, c'est automatiquement dû. M. Guillaume a donné cet exemple à tout à l'heure parce que les partenaires sociaux étaient conscients de la situation, ce qui a conduit à la décision de surseoir à ces versements en 2006 et 2007. Cela étant, l'automatisme existe dans la convention collective. Cela veut dire que la question ne se pose pas pour l'annuité. Elle doit être versée.

Maintenant dans l'hypothèse d'une baisse de 200'000 francs de la subvention, M. Guillaume devra peut-être dire aux syndicats que l'UOG a un souci et qu'il ne faudrait pas s'enfoncer.

Discussion et polémique

Un commissaire (S) tient à relever que la Convention collective de travail (CCT) de l'UOG prévoit un système identique à celui de l'État avec un mécanisme d'automatisme du versement de l'annuité. M. Guillaume a expliqué qu'il pouvait vivre avec un tel système, de même que, du point de vue du groupe socialiste, l'État peut vivre avec le système actuel qui a pu fonctionner jusqu'à aujourd'hui. De plus, il permet de garantir une dimension démocratique, voire de porter un tel projet au scrutin populaire.

Un commissaire (MCG) a entendu, il y a deux jours, des représentants de la gauche, notamment du groupe socialiste, dire que les fonctionnaires étaient trop bien payés et que l'annuité n'était pas une priorité. Quant à son groupe

politique, son but est de rétablir l'annuité et le maximum de ce que l'on peut faire parce qu'il a un système de compensation. En revanche, en rétablissant l'annuité en faisant des propositions précises, sinon il y a des risques de licenciements. Maintenant, on se rend compte que les milieux de gauche, tels que l'UOG, n'hésitent pas à supprimer les annuités.

Un commissaire (PLR) note que la plupart des commissaires ne suivent pas les débats de la commission des finances auxquels le commissaire (MCG) a fait référence. Dès lors, il propose d'auditionner Mme Bertholon, juriste du DF, qui est venue dire que le projet de loi sur l'annuité ferait office d'amendement sur le projet de budget. Il semble donc assez fondamental de venir expliquer la problématique soulevée en lien avec le projet de loi traité par la commission ad hoc du personnel de l'État. Il croit que cela est assez peu clair pour que le DF vienne expliquer son interprétation de la situation.

Le commissaire (PLR) indique que la commission des finances a dû se prononcer sur un projet de loi qui ne met pas en place l'annuité pour l'année prochaine. Dans l'hypothèse où une majorité ne vote pas ce projet de loi et que l'annuité soit maintenue, on part du principe qu'il revient au Conseil d'État de se débrouiller pour intégrer cette non-décision du Grand Conseil sur le projet de loi sur l'annuité et pour intégrer l'économie dans le budget. Le DF a répondu que, en votant une annuité, c'est comme si le Grand Conseil votait un amendement au budget de l'État de Genève. Il lui revient donc de trouver la contrepartie financière. Le commissaire (PLR) n'est pas juriste et il trouve donc utile que le DF vienne expliquer la position de l'État par rapport à ce mécanisme de l'annuité, parce que c'est à cause de cela que le PL 11428 a été déposé.

Une commissaire (Ve) fait remarquer que la note citée a été contestée et discutée pendant quatre ou cinq heures à la commission des finances. D'ailleurs, une majorité de députés, y compris du groupe PLR, n'étaient pas en accord avec les conclusions du département. Dès lors, elle n'est pas sûre que cela soit une bonne idée d'auditionner une juriste dans la mesure où cela risque d'ajouter de la confusion dans le débat. Il faut se rappeler que le DF avait exprimé une position différente l'an dernier dans une situation identique.

Un commissaire (S) souhaite que cette note puisse être distribuée et de décider ensuite de l'opportunité de réaliser une audition.

Un commissaire (PLR) confirme que son groupe a une position qui ne va dans le sens de la note, mais pour l'instant il n'y a pas de réponse. La commission des finances a ainsi demandé un avis indépendant sur ce sujet. Il estime que c'est un débat qui doit être mené à la commission ad hoc du

personnel de l'État par rapport à ce projet de loi 11428. Pour cette raison, il demande l'audition de Mme Bertholon.

Le président met aux voix la proposition d'auditionner le DF et de transmettre sa note aux commissaires.

Oui : 13 (1 EAG ; 2 S ; 1 PDC ; 4 PLR ; 2 UDC ; 3 MCG)

Non : 0

Abst : 2 (1 Ve ; 1 S)

Cette proposition est acceptée.

Audition de M^{me} Marina Vaucher, secrétaire associative d'INSOS Genève et de l'AGOEER, M. Jérôme Laederach, président d'INSOS Genève, et M. Hervé Durnat, président de l'AGOEER

M. Laederach indique que le tirage au sort a voulu qu'il soit le rapporteur de la délégation présente aujourd'hui. Il avait suggéré, en tant que président d'INSOS Genève, qu'il serait intéressant d'associer à cette réflexion la présidence de l'AGOEER, avec M. Durnat son président, ainsi que M^{me} Vaucher, secrétaire des deux associations, les deux personnes qui l'accompagnent aujourd'hui.

M. Laederach signale qu'il ne s'agit pas d'apporter une position officielle des deux associations sur le PL 11428, mais de présenter des réflexions qui ont été menées. En préambule, il rappelle que ces deux associations, INSOS Genève et l'AGOEER sont composées respectivement de 21 membres et 15 membres (fondations ou associations). Étant donné que six fondations sont adhérentes aux deux associations, cela signifie qu'il y a trente organismes distincts qui s'inscrivent dans le registre de ces deux associations faîtières principales dans le secteur du handicap (dans une notion élargie, puisque cela va du polyhandicap au domaine de l'addiction et comprend également des entreprises sociales privées). Tous ces organismes sont au bénéfice de contrats de prestations issues de la LIAF et sont rentrés sur la thématique de cette loi qu'il pourrait être intéressant d'aborder en d'autres lieux. Concernant le traitement salarial des collaborateurs de ces entités, ces organismes sont guidés par leurs contrats de prestations puisque ceux-ci précisent que l'organisme est tenu d'observer les lois, les règlements et les conventions collectives applicables, notamment en matière de salaire, d'horaires de travail, d'assurance et de prestations sociales. Ainsi, la majorité de ces membres (la totalité des membres de l'AGOEER et une grande partie de ceux de INSOS Genève) sont directement en lien avec l'échelle des

traitements de l'État de Genève, le cas échéant par une convention collective (l'AGOEER est détenteur d'une convention collective signée avec le SIT et le SSP-VPOD qui inscrit l'échelle de traitement des salaires du canton de Genève comme obligatoire pour tout membre adhérent à cette convention). Il faut préciser que, pour ceux qui ne sont pas adhérents à cette convention (sans avoir fait un état des lieux exhaustif et hormis quelques membres plutôt du registre des entreprises sociales privées), toute fondation ou association est directement liée, ou est en lien très proche, avec les classes salariales de l'État et, de fait, avec les logiques d'enclenchement des mécanismes salariaux.

M. Laederach précise un point essentiel qui est l'objet de préoccupations depuis longtemps et qui s'inscrit dans les contrats de prestation. Lorsqu'il y a l'enclenchement des mécanismes salariaux, il n'y a pas de couverture au franc le franc par une subvention du canton correspondant à cette augmentation, mais une couverture au prorata de la proportion de la subvention cantonale par rapport aux charges de l'établissement. Les autres produits sont la plupart du temps dans la logique de facturations individuelles et, de manière plus exceptionnelle, avec des capacités d'autofinancement (par exemple, dans le domaine de la déficience intellectuelle, il est ainsi difficile d'avoir une entreprise avec un autofinancement important) et avec l'aide de fonds privés. Toutes ces institutions font toutefois l'expérience de ne pas trouver à chaque coin de rue un donateur prêt à donner de l'argent pour payer un collaborateur. Le discours entendu consiste plutôt à dire « nous contribuons déjà au travers de nos impôts » ou à se demander ce qu'il se passera pour ce collaborateur lorsqu'il ne sera plus possible de poursuivre avec cette contribution. En d'autres termes, la capacité financière pour payer les salaires des établissements est en lien direct avec les subventions publiques.

M. Laederach ajoute que, lorsque les mécanismes salariaux sont enclenchés, il y a un complément d'indemnité, mais qui ne correspond jamais au franc le franc. Il faut se rendre compte que l'écart peut être relativement important. En effet, dans des structures telles que la Fondation Clair-Bois, il s'agit de montants supérieurs à 100'000 francs de non-compensation.

Historiquement, cette logique a été mise en place en lien avec la LIAF et dans la ligne de la nouvelle péréquation financière. Cela étant, cette logique, qui a forcé l'ensemble des acteurs sociaux du canton à travailler sur des mesures d'efficacité internes, n'a jamais été remise en question. Heureusement, il n'y a pas eu de grande catastrophe en matière de prestations, mais cet exercice atteint maintenant ses limites. Aujourd'hui, pour l'ensemble des organismes qui n'ont pas de capacité d'autofinancement importante, l'impact d'une non-couverture complète des mécanismes salariaux se traduit

inévitablement par un impact sur les prestations. Cela peut donner lieu à un changement du taux d'encadrement, de qualification du personnel ou de modifications ou suppressions de prestations. Si on demande à M. Laederach quels sont les impacts ou les prestations concernées, il est toujours difficile d'objectiver cela de manière précise lorsque l'on est dans un secteur de l'humain avec la variété des domaines touchés. Il est ainsi difficile d'avoir un tableau clair de cet impact. M. Laederach propose de faire confiance, si ce n'est aux collaborateurs impliqués au quotidien et qui voient plutôt d'un mauvais œil tout impact les concernant, en tout cas aux dirigeants qui, de manière assez forte, directe ou indirecte, mentionnent aux politiques (au Grand Conseil ou au Conseil d'État) leurs craintes qui atteignent aujourd'hui leurs limites. C'est dans ce sens qu'il est possible d'apporter aujourd'hui, à la commission ad hoc du personnel de l'État, des réflexions en lien avec cette loi sur le traitement des salaires et avec la logique de qui en serait propriétaire. Il faut ainsi se préoccuper de l'impact que cela a, non pas seulement sur les organismes d'État, mais sur les organismes privés subventionnés, voire sur les fondations de droit public.

M. Laederach note qu'une question régulièrement posée est de savoir ce qui amène ces entités à rester dans des logiques de convention et de classes salariales proches de l'État. Certains membres de ces deux associations s'interrogent davantage que d'autres et certains n'adhèrent d'ailleurs pas à l'échelle de traitement. Il faut savoir que, lorsque l'on se trouve dans des missions de délégation du public et proches de celles exercées par des établissements publics, l'impact d'une sortie des logiques salariales de l'État aurait une incidence directe sur l'univers global. Dans une situation rêvée, cela permettrait aux établissements privés de mieux payer leurs collaborateurs, mais ils n'en ont pas les moyens. Si tel était le cas, cela aurait un impact immédiat sur les collaborateurs du public qui ne verraient probablement pas cela d'un bon œil. L'inverse est également vrai. Un établissement qui a une prestation similaire aux EPI ou à l'OMP et qui sortirait d'une logique salariale identique à celle-ci verrait un impact sur l'attractivité de son secteur pour des futurs ou actuels collaborateurs. On est donc bien dans une réflexion qui doit être une réflexion d'ensemble. Il ne s'agit pas de dire que les échelles de traitement sont bien ou non et que les mécanismes salariaux sont justes ou non. Il s'agit de dire quel est l'impact de ces mécanismes salariaux et des annuités qui s'enclenchent. Il se trouve que, souvent, les établissements privés subventionnés ne sont pas considérés dans la réalité de ces impacts. À l'aube des décisions qui seront prises avec SCORE, on ne voit pas d'évolution sur ce terrain. M. Laederach pense, en effet, que SCORE n'indique pas grand-chose sur ce point.

Un commissaire (S) a examiné la CCT de l'AGOEEER. Il apparaît ainsi que les mécanismes salariaux de l'État sont appliqués par le biais de la CCT. Le lien n'est donc pas direct. Cela signifie qu'une modification de la loi sur le traitement n'empêcherait pas de modifier la CCT, de même qu'un maintien de la loi sur le traitement n'empêcherait pas de pouvoir prévoir des mécanismes dans le cadre du partenariat social et qui ne poseraient pas les difficultés qui viennent d'être présentées.

M. Laederach indique que les institutions sont dans un calage complet. Toute modification aurait des effets par le biais des conventions collectives ou des contrats de prestations. Il donne l'exemple d'un membre d'INSOS qui ne fait pas partie d'une convention collective, mais qui a des salaires qui s'en rapprochent. Il a souhaité sortir de cette logique, mais il s'est vu ordonner par le département subventionneur de rester dans ces logiques de traitement. Quoiqu'il en soit, M. Laederach peut dire que, en cas de changement dans l'attribution des annuités, celui-ci sera respecté par les établissements.

Le commissaire (S) aimerait savoir si les contrats de prestation signés prévoient l'obligation d'appliquer les mécanismes salariaux.

M. Laederach indique que chaque contrat de prestation mentionne qu'il faut observer les lois, les règlements et les conventions collectives applicables en matière notamment de salaires, d'horaires de travail, d'assurances et de prestations sociales.

Le commissaire (S) n'a pas forcément la même interprétation de ce contrat de prestations. Effectivement, tout employeur doit respecter les lois qui s'appliquent dans le canton. Quant à la LTrait, elle a un champ d'application quand même assez précis. Ces institutions appliquent la LTrait parce que, dans le cadre d'un partenariat social, elles ont prévu d'intégrer ces mécanismes, ce qu'il salue. Cela étant, il a plus de peine à entendre la logique qui consisterait à dire que, parce qu'il y a une CCT qui se calque sur la LTrait, il faut modifier celle-ci pour ne pas devoir subir les conséquences du contenu de la CCT.

M. Laederach précise qu'il n'a pas porté un discours consistant à modifier la LTrait. Précisément, la précaution prise est de ne pas venir avec une position sur un changement dont la décision appartient au Grand Conseil. Aujourd'hui, il s'agit de mettre en avant des éléments par rapport à ce domaine dont le changement peut avoir une incidence. D'où que vienne la décision d'appliquer l'annuité, l'impact, pour les organismes concernés, sera une non-couverture complète de ces mécanismes salariaux. M. Laederach peut assurer qu'il n'y aura pas une compensation au franc le franc sur des montants qui peuvent être de plusieurs dizaines milliers de francs.

Le commissaire (S) pense que, lorsque les contrats de prestations sont négociés avec l'État, le montant est aussi négocié en fonction du prix d'une prestation et celui-ci intègre aussi le système salarial prévu par la CCT.

M. Laederach répond, personnellement, que cela serait le rêve de pouvoir le faire, de savoir combien coûte la prestation et d'avoir une comparaison avec des organismes publics. Cela fait d'ailleurs des années que certains cherchent à avoir des lectures analytiques plus précises. Aujourd'hui, il ne s'agit pas, dans les négociations autour d'une convention, de mettre en parallèle le coût de la prestation. Lorsque vous faites une convention avec vingt membres qui vont du polyhandicap à l'addiction, pour trouver un terrain commun, celui-ci ne peut pas s'inscrire dans une logique analytique du coût de la prestation. Cela est d'autant plus vrai que d'autres paramètres, comme celui de la logique étatique, avec des services publics qui sont inscrits dans les classes salariales de l'État, interviennent.

M. Laederach donne l'exemple de la fondation Ensemble qui gère cinq institutions, dont trois sont dans le secteur des mineurs. Les éducateurs spécialisés du jardin d'enfants Ensemble, de l'école de la petite arche et l'atelier sont en classe 15, qui est celle des éducateurs de l'État. Aujourd'hui, il est impossible de sortir de cette logique par la convention. M. Laederach pourrait sortir de la convention et dire que les éducateurs sont en classe 10, mais, demain, il n'y aurait plus personne intéressé à venir travailler à la Fondation Ensemble, même si celle-ci présente des atouts non négligeables dans la déclinaison de sa mission dans la République.

Le commissaire (S) aimerait des précisions sur les négociations pour le contrat de prestation. En somme, par rapport aux exigences qui incombent déjà ces institutions, on leur délègue peu de choses et cela permet d'avoir des pressions financières sur le coût de ces structures sans leur laisser de marge de manœuvre. Il aimerait donc savoir comment ces conventions sont négociées.

M. Laederach explique que, dans la négociation avec les syndicats, il faut leur rappeler qu'il y a un troisième acteur qui est l'État. Lors des négociations, les chefs d'entreprises, qui cherchent des efforts d'efficacités, mettent en avant qu'ils ne peuvent pas suivre tous les désirs des syndicats. Le seuil est une qualité de prestation dans une réalité qui est aussi économique.

Lorsque les syndicats mettent en avant des logiques consistant toujours à avoir plus ou de pouvoir bénéficier, en tout cas, de certaines choses (valables ou non, la discussion n'est pas à mener ici), la position des dirigeants consiste à dire qu'il faut le tiers acteur qu'est l'État pour en discuter. Cela étant, cela sort du thème pour lequel l'audition a été organisée. On est aujourd'hui de

plus en plus face à un écart entre une volonté politique, voire même une inscription de cette politique de handicap dans une logique nationale voire internationale, et sa mise en œuvre concrète. Après avoir fait beaucoup d'améliorations au sein des structures, même probablement avec encore certaines possibilités, il n'en reste pas moins que des limites ont été atteintes aujourd'hui et auront un impact direct sur les prestations à court, moyen ou long terme en fonction des établissements. C'est une évidence.

Le président aimerait savoir, par rapport à la décision du Grand Conseil d'une application partielle des annuités, dans quelle mesure celles-ci pourront être appliquées ou non.

M. Laederach répond que les annuités seront appliquées par obligation et par alignement. Cela étant, le complément de l'indemnité fourni par l'État sera conforme à ce qui inscrit dans les contrats de prestation et qui est au prorata de la part subventionnée.

Un commissaire (PLR) constate que la discussion ne concerne pas strictement le projet de loi. Pour les personnes auditionnées, que l'annuité soit intégrée au débat budgétaire ou constitue un projet de loi distinct n'est pas véritablement leur souci. D'ailleurs, lors des débats budgétaires, le député (PLR), qui était rapporteur de majorité, a mis en garde que le vote d'une annuité aurait des effets sur les entités subventionnées. Maintenant, soit elles ont encore des gains d'efficacité possibles pour pouvoir l'absorber, sinon elles devront toucher aux prestations.

Le commissaire (PLR) relève qu'une majorité du Grand Conseil a voté une annuité pour les collaborateurs gagnant moins de 86'700 francs par an. Les estimations montrent que, si cela touche peu de monde au niveau du Petit État (pour un coût de l'ordre de 2 millions de francs), cela touche davantage de personnes dans le Grand État et chez les subventionnés. Si ceux-ci n'ont plus de marge de manœuvre d'économie, ils devront réduire la qualité des prestations.

Aujourd'hui, le commissaire (PLR) aimerait savoir comment ceux-ci voient l'avenir. Si une majorité du Grand Conseil veut maintenir ce mécanisme d'annuité, cela veut dire que tous les subventionnés du Grand État devront également continuer à réduire les prestations si les mécanismes salariaux ne sont pas adaptés. Il note également que, dans les institutions que représentent M^{me} Vaucher, M. Durnat et M. Laederach, il y a de nombreux employés qui ont des salaires inférieurs à la limite de 86'700 francs. Il aimerait donc savoir comment ils voient cette mesure. On peut en effet craindre que ce vote ne soit pas très constructif pour la qualité des prestations.

M. Laederach va essayer de garder son rôle et celui des institutions qu'il représente. Tout d'abord, sur l'intérêt de la réflexion menée par la Commission ad hoc du personnel de l'État, il est venu présenter la préoccupation que, qui que ce soit qui décide en matière de mécanismes salariaux, il doit se préoccuper de l'impact de la décision. Si la compétence est donnée au Conseil d'État, à lui de prendre cette responsabilité. Il en va de même pour le Grand Conseil si cette compétence lui est attribuée. En tout cas, il est évident que, lorsque les entités qu'il représente sont dépendantes de discussions au parlement et qui finissent tard en fin d'année, cela conduit à être dans un bricolage plus important que lorsque les éléments sont pris plus en amont, avec une participation de tous les acteurs et avec une prise de connaissance concrète des impacts. C'est l'avis personnel de M. Laederach. Il sait au-delà de quel seuil il n'ira plus. Lorsqu'il sera dépassé, il le respectera la décision du politique, mais cette politique devra être cohérente et conséquente. C'est pour cette raison que M. Laederach mentionnait le fait que, aujourd'hui, Genève dispose de deux lois sur le domaine du handicap, la K 1 36 et C 1 12 qui ont été votées à l'unanimité du Grand Conseil et qui déclinent une politique d'intégration du handicap. On ne peut que saluer cette dimension qui s'inscrit dans des accords intercantonaux et dans des conventions internationales. M. Laederach est le premier à les défendre et à aller dans ce sens. Il n'en reste pas moins qu'il faut être honnête et cohérent. On ne peut pas viser une qualité de prestations, si on ne met pas certains moyens pour celles-ci. La question est ensuite de discuter des moyens et de la qualité voulus, ce qui devient compliqué quand on discute d'humains. M. Laederach note que certains députés ont eu l'occasion de venir visiter les institutions qu'il représente. Il en profite pour dire qu'elles réitéreront ces appels au Parlement de venir voir sur le terrain, même avec un regard critique. Il s'agit de connaître un ensemble, un domaine et un secteur économique du canton puisqu'il permet de répondre à des besoins des citoyens, tout en laissant d'autres secteurs déployer leurs prestations dans le milieu économique. Ainsi, la part sociale est importante dans l'univers économique du canton.

Le discours que l'on veut porter est que l'on doit réfléchir et travailler ensemble. Quand on est dépendant de décisions qui interviennent avec d'autres facteurs interdépendants, la seule conséquence est qu'il y a aujourd'hui une coupe de 1 % et une non-compensation au franc le franc de mécanismes salariaux qui ont été décidés (sans dire si cela est bien ou non) et cet impact va forcément se retrouver sur les prestations. Pour celles et ceux qui voudraient connaître le détail, M. Laederach espère qu'on leur fait confiance quand ils disent que cela a un impact. Si cet impact ne se voit pas

de manière claire aujourd'hui, il se verra demain et après-demain. Aujourd'hui, une fondation comme la fondation Ensemble a un budget de 23 millions de francs il convient de savoir gérer une coupure de 100'000 francs pour un pareil montant global. Mais le cadre peut se restreindre et les coupes s'additionner, ce qui pose d'autres problèmes qui ne sont peut-être pas visible aujourd'hui mais pourront l'être véritablement demain.

Le président se demande si les institutions représentées aujourd'hui ont signé la LIAF.

M. Laederach précise que les institutions n'ont pas signé la LIAF, la loi propriétaire des contrats de prestation, mais elles sont soumises à celle-ci. D'ailleurs, il estime qu'elle devrait être revue aujourd'hui.

Le président note que, au moment où une subvention est donnée, celle-ci est liée à des clauses et les mécanismes salariaux doivent s'appliquer en principe. Il se demande si les bénéficiaires sont gagnants dans la mesure où une partie des mécanismes salariaux est réduite.

M. Laederach répond qu'ils ne sont pas « gagnants », parce que la subvention est également réduite. Il faut rappeler qu'il y a deux sujets différents. Le Grand Conseil a décidé, sur proposition du Conseil d'État, d'une coupe linéaire de 1 %, ce qui a un impact variable selon les institutions concernées. Là, M. Laederach pourrait retrouver les commissaires dans d'autres lieux pour leur parler de l'historicité des subventions. Aujourd'hui, celles-ci ne sont pas objectives, quand bien même il y a certains paramètres d'objectivation, mais elles reposent sur une histoire. Lorsqu'il y a eu un arrêt sur image effectué avec la RPT, les subventions pouvaient se situer à des niveaux différents. Aujourd'hui, quel que soit le niveau, tout le monde est soumis aux mêmes règles. À côté de la décision de la coupe linéaire de 1 %, il y a la décision annuelle de donner une annuité ou non. Que celle-ci soit complète ou partielle, il y a un complètement d'indemnité de l'État, mais qui est au prorata de la subvention. Lorsque le Grand Conseil a commencé à sentir le mouvement et à décider de mettre la barre à un certain niveau, un message est tombé un jeudi soir en demandant, pour le lundi suivant, aux entités subventionnées de dire quel était l'impact pour elles et de fournir des listes nominatives (qui n'ont pas été données, mais qui sont tenues à disposition) des collaborateurs en dessous d'un certain seuil. Il faut constater que cela demande une charge de travail que les institutions n'ont pas, dans la mesure où elles mettent plutôt leurs forces de travail sur le terrain que dans l'administratif. Quoi qu'il en soit, il a fallu faire preuve d'une réactivité importante pour donner aux deux départements subventionneurs le montant exact de l'impact de l'annuité, étant précisé que, en cas d'erreur ou d'oubli, c'était « tant pis » pour les entités concernées. Aujourd'hui, il n'y a pas eu de

retour, mais il sera probablement conforme aux contrats de prestations, c'est-à-dire avec une couverture partielle de ce montant.

Un commissaire (PLR) commence par une boutade en disant qu'il suffirait de baisser les salaires des échelles de traitement pour que, si la subvention est maintenue, les institutions se retrouvent avec davantage de moyens et des prestations qui s'amélioreraient. Ce qui est vrai dans un sens, va aussi dans l'autre. Plus sérieusement, il est également pleinement conscient de ce qui a été dit par M. Laederach et il attend de pouvoir reparler de ces points lors des débats sur SCORE. Cela permettra de discuter de ces problématiques et de la réforme de la LTrait, même s'il partage l'avis du commissaire (S) que, pour une partie des institutions liées à la convention collective de travail, si le partenariat social arrivait à la situation de ne pas appliquer ces annuités, cela serait techniquement possible. Pour autant, il n'est pas sûr que cela soit politiquement et socialement défendable et réaliste. Techniquement, ces institutions sont tenues à la LTrait de façon indirecte par le biais de la convention collective qui peut être modifiée indépendamment de la décision sur Grand Conseil ou du Conseil d'État.

Le commissaire (PLR) ne souhaite pas connaître l'avis personnel de M. Laederach, mais savoir quel est le reflet des membres des institutions sur une question précise. Il se trouve que ce projet de loi ne modifie en rien le système qui est dénoncé par M. Laederach. Pour illustrer ce que cela changerait, il va prendre le budget 2015. Il se trouve qu'une majorité du Grand Conseil a décidé d'octroyer une annuité partielle. Pour le Petit État, cela coûtait 7 millions de francs. Une autre majorité du Grand Conseil a décidé d'une coupe linéaire de 7 millions de francs en ligne 30. En réalité, le Grand Conseil a pris la décision de ne rien changer puisque le montant est le même au franc près. Dans le cas particulier, le budget n'a pas été modifié, mais par ce mécanisme séparant l'annuité et le processus budgétaire, le Conseil d'État n'a pas la liberté de gérer, en partenaire social avec ses collaborateurs, ce budget que le Grand Conseil lui a imposé. C'est précisément cela qui change avec le projet de loi (ce qui est plus facile à illustrer pour le Petit État puisque l'impact est direct). Sans cette problématique, avec le même vote du Parlement, le Conseil d'État aurait pu décider, dans le cadre du partenariat social, si, parmi ces 7 millions de francs, il décidait d'en attribuer tout ou partie, en collaboration avec le Petit ou le Grand État, à l'annuité. Le cas échéant, il aurait pu en donner en peu plus ou un peu moins aux entités subventionnées en fonction de ce qu'il voulait négocier avec ses propres collaborateurs. Le commissaire (PLR) estime qu'il pourrait aussi le faire avec le secteur subventionné de façon un peu plus libre si le Conseil d'État était le seul maître de décider où mettre le curseur dans le

cadre budgétaire octroyé par le Parlement. Il demande si ce n'est pas une modification qui pourrait sembler favorable du point de vue institutionnel pour les organismes représentés par Mme Vaucher, M. Durgnat et M. Laederach. Cela permettrait en effet d'avoir un interlocuteur plus direct et unique qui aura les moyens de discuter directement et d'assumer les décisions. Actuellement, le Conseil d'État est le seul habilité à discuter avec les entités subventionnées, mais le Grand Conseil est le seul à décider du vote du budget que le Conseil d'État peut seulement proposer.

M. Laederach indique qu'il est impossible d'apporter un message consultatif de l'ensemble des membres de l'AGOEEER et d'INSOS Genève sur ce type de questions. Cela étant, il estime que mettre en consultation ce type de questions donnerait un débat vif avec des avis très divergents. Concernant SCORE, la grande inquiétude est que son impact n'avait pas pris en compte le secteur subventionné, ce qui n'est pas tout à fait un gage de confiance. De plus, à ce jour, il n'y a pas du tout d'éléments par rapport à SCORE sur ces dimensions. M. Laederach indique que les entités qu'il représente se réjouissent toutefois de pouvoir échanger avec les commissaires à ce sujet.

M. Laederach constate que, techniquement, il serait effectivement possible de se démarquer complètement de la LTrait. Il profite de cette remarque, parce qu'une crainte existante est que le Parlement et le politique pourraient voir d'un certain œil le fait d'encourager certains acteurs significatifs du privé à sortir des conventions et à l'élargir ensuite à l'État. C'est pour cela que des démarches communes sont demandées. Techniquement, le privé a plus de liberté, par son statut, que l'État. Maintenant, si le politique pense qu'il faut encourager certains privés, par exemple de grandes fondations, à sortir des conventions, M. Laederach peut dire que, d'ici à ce que l'on régule le tout, le conflit social sera tellement important que l'on aura d'autres problèmes à régler. Dès lors, si c'est une intention, autant l'aborder de manière commune. Sur le fait de savoir si ce projet de loi change ou non quelque chose, il s'agit de réflexions sur le management de l'État. Il est donc difficile de donner un avis des associations. M. Laederach peut toutefois dire que, si le patron n'en fait qu'à sa tête sans consultation, parce qu'il craint les répercussions de ses décisions ou parce que ce n'est pas lui qui décide, on est sur différents mauvais scénarios. Pour M. Laederach, quelle que soit la solution, elle doit être responsable dans la prise en compte des tenants et aboutissants. Si l'exécutif était propriétaire de la décision, il devrait de toute façon travailler avec le législatif, même s'il avait davantage de marge de manœuvre. À l'inverse, si le législatif

fonctionne comme patron, par l'addition de ses membres, il ne faut pas qu'il oublie que c'est beaucoup plus difficile à piloter.

M. Laederach essaye de donner un message de la part des entités qu'il représente. Il y a l'exécutif et le législatif qui ont été mentionnés, mais il y a aussi les hauts fonctionnaires. En effet, ce sont des interlocuteurs essentiels. Leur rôle est d'exécuter des décisions politiques, mais ils doivent aussi faire remonter des réalités de terrain. Que la décision soit prise par l'exécutif ou le législatif, les deux doivent être conscients des impacts pour pouvoir être complètement propriétaires d'une politique voulue. À titre personnel, quand on parle de politique d'intégration du handicap, M. Laederach constate qu'il y a autant de représentations du handicap qu'il y a de députés. Cela est bien normal puisque ce n'est pas leur métier. Il faut donc faire l'effort ensemble de comprendre ce qu'est le handicap et ce que l'on entend par l'intégration. Le pilotage du « patron », quel qu'il soit, en sera d'autant plus facilité. Par rapport au fait que le législatif prenne éventuellement cette charge d'assumer de bien comprendre ce que l'on entend par politique d'intégration du handicap et qu'un exécutif soit un patron de sa déclinaison, M. Laederach répond « pourquoi pas ».

Celui-ci ne peut pas apporter d'autres éléments qui ne soient forcément personnels par une certaine expérience. Il précise que, ce qui est dit ici, est issu d'échanges qui ont lieu régulièrement au sein des comités et des assemblées. Si les commissaires entendent M. Laederach dire qu'il n'y a pas une position de mise en consultation auprès des trente organismes (ceux-ci étant informés de l'audition du jour), il demande de faire confiance sur le fait que les propos tenus aujourd'hui sont représentatifs de ces deux associations.

M. Durngat appuie toute la prudence des propos tenus. M. Laederach et M. Durngat ne se font que l'écho des membres qu'ils représentent et auxquels les questions des commissaires n'ont pas été soumises au préalable.

Une commissaire (EAG) a été très intéressée par l'aspect historique des subventions qui a été évoqué. Par ailleurs, on a souvent entendu dire que les conventions d'objectifs sont négociées entre les institutions employeuses et les partenaires syndicaux, mais on oublie qu'il y a un autre partenaire en coulisse. M. Laederach a parlé d'une entité qui aurait souhaité sortir de ce cadre, mais à qui cela aurait été refusé. Cela montre bien que cet acteur en coulisse est bien plus présent qu'il ne semblerait. Enfin, elle aimerait savoir comment cela se passait avant la LIAF et avant que les réductions se cumulent.

M. Laederach répond, concernant le rôle de l'État, que la convention de l'AGOEER est en cours de négociation et il n'y a eu à aucun moment un

échange avec l'État. Cela étant, sur certains points de négociation, on ne peut que renvoyer les syndicats vers l'État, tout en faisant de même. M. Laederach précise que le membre dont il a parlé ne faisait pas partie de la convention collective. Il a une échelle qui est une pratique interne salariale assimilée à celle de l'État. Du fait de ne pas faire partie d'une convention, il avait davantage de marge de manœuvre, notamment celle de ne pas enclencher les mécanismes salariaux. Le retour du département subventionneur a toutefois été assez clair en disant qu'il était obligé d'actionner les mécanismes salariaux. En tout cas, c'est qui leur a été rapporté.

M. Laederach signale, au niveau historique, que la première phase a été le comblement du déficit. À la fin de l'année, une subvention venait ainsi combler le déficit entre les charges et les produits. Ensuite, on est passé à une logique de montants annualisés qui s'inscrivaient, avant la RPT, dans un panorama où, au niveau des subventions collectives, il y avait l'office fédéral des assurances sociales. Il y avait alors ces deux entrées qui, après décision, ont amené au transfert de charges au niveau du canton que les commissaires connaissent. À ce moment, la LIPH a été mise en place avec une volonté d'objectivation de l'attribution des subventions.

Quelques outils ont été mis en place, dont l'échelle ARBA qui mesure le besoin d'encadrement du bénéficiaire. M. Laederach prend cet exemple qui est évocateur des fausses interprétations que l'on pourrait avoir sur les subventions. ARBA ne représente qu'une part de l'enveloppe des subventions. Pour le back-office, il y a aussi des indicateurs proches de ceux des établissements médico-sociaux et il y a une sorte de tapis de fond historique. Cela a conduit à ce que tout le monde parte de la même date, mais pas depuis le même niveau. Pour ARBA, qui n'est qu'une part de l'enveloppe, ce besoin d'encadrement est un indice institutionnel allant du moins grand au plus grand besoin d'encadrement. Cela se traduit dans un nombre d'équivalents temps plein pour l'encadrement. La dernière manivelle consiste à attribuer un montant à cela et le montant historiquement attribué au départ de l'enclenchement ARBA est de 100'000 francs. Le problème est que, un éducateur spécialisé, cela représente plus que 100'000 francs. Dès le départ, il y a donc eu une traduction financière de ce besoin d'encadrement qui ne correspondait pas aux véritables charges. Il faut également reconnaître que l'on n'est pas dans des indices individuels, mais institutionnels. Il y a ensuite l'attribution d'une enveloppe dont le pilotage peut laisser une marge de manœuvre. Pour bien comprendre les logiques de subvention, il faut savoir que cet outil ARBA est souvent amené au politique comme une maîtrise du besoin d'encadrement, or ce n'est pas ainsi que cela se passe au fil des exercices ARBA. ARBA va ainsi permettre de répartir l'enveloppe à

disposition pour le handicap. On n'est ainsi plus dans une politique du besoin d'encadrement, mais dans une politique de moyens. La grande hypocrisie du système – sans l'attribuer aux commissaires – c'est que, là où certains pensent qu'il y a une super bonne maîtrise du vrai besoin d'encadrement, ce n'est pas vrai. C'est qu'il y a un montant financier qu'il faut attribuer. C'est là que les débats peuvent s'ouvrir. M. Laederach n'a pas de problème en tant que chef d'entreprise de dire qu'il doit faire avec le montant dont il dispose, mais faire avec celui-ci a un impact. M. Laederach a aussi un problème d'expert du terrain qui est de dire jusqu'à quel moment il peut appliquer une politique d'intégration telle que voulue. C'est là, dans le système, où l'on finit alors par se tromper parmi. C'est pour cela que, derrière ce débat de la commission, il y a des réflexions plus importantes à avoir sur la manière de piloter certains politiques.

M. Durgnat ajoute que ARBA n'a touché qu'une partie des institutions. Dans certaines institutions, le travail a été fait en binôme avec l'État pour mettre en place cette grille spécifique, par exemple dans le monde des addictions et, à la fin des deux années d'études, l'exercice a démontré que le seuil de subvention devait être augmenté. On a donc retiré l'outil ARBA, qui a disparu de l'environnement de pilotage au niveau du management. Par ailleurs, toutes les institutions ne sont pas soumises aux mêmes critères. Celles qui sortent de la représentation du monde du handicap n'appliquent pas la même grille. On est là dans quelque chose qui n'est pas clair dans l'attribution du volume de prestations qui correspondrait à un prix et le prix est historique aussi.

Un commissaire (MCG) a compris la faible marge de manœuvre et les difficultés dans la gestion de ces institutions. Concernant la part non subventionnée du financement de l'annuité, il trouve qu'il y a quelque chose qui n'est pas logique. Si une institution qui a 80 % de subvention, les 20 % restants devraient logiquement comprendre une annuité issue d'une loi qui a une valeur obligatoire. Ce que le Conseil d'État a fait, c'est suspendre une loi. Cela étant, le commissaire (MCG) ne fait pas un reproche à ces institutions de ne pas avoir trouvé ce financement.

M. Laederach estime que l'on va, ainsi, sortir certains acteurs qui sont de véritables entreprises sociales privées avec des capacités d'autofinancement relativement importantes et avec des marges de manœuvre, dans un marché, pour pouvoir déployer certaines choses, mais elles ne sont pas nombreuses dans le canton. Effectivement, les institutions qu'il représente peuvent bénéficier de fonds privés. Chacune a ainsi des actions, plus ou moins visibles, à l'égard d'acteurs privés pour pouvoir répondre à ses besoins. Aujourd'hui, il est toutefois illusoire d'imaginer trouver un donateur en disant

que l'institution a besoin d'argent pour une augmentation de salaire des collaborateurs. D'autre part, les logiques de la LIAF, de la RPC, etc. font que, lorsqu'elles reçoivent 1 franc d'un donateur, elles doivent l'affecter. À partir de là, il faut parfois, au-delà des besoins d'investissements (véhicules, matériel informatique, etc.) acheter des prestations. De plus en plus, les institutions sont amenées à financer certaines prestations par des apports complémentaires des privés. La lecture totalement analytique pourrait probablement permettre à M. Laederach de dire qu'une partie du franc est impactée sur le salaire, mais, ce qu'il veut dire par là, c'est qu'il n'y a aucune possibilité, aujourd'hui, de pouvoir compenser de manière sécuritaire et pérenne des impacts tels que celui-ci. Si les commissaires estiment que ces acteurs existent ou que les institutions pourraient gérer cela différemment à l'interne, leurs portes leur sont grandes ouvertes pour obtenir leurs conseils.

M. Laederach ajoute qu'il y a le problème de la subsidiarité depuis quelques années. Le discours consiste à dire que la subvention n'est pas l'entrée première. Il faut d'abord trouver ailleurs et, ensuite, il y a éventuellement une subvention. Le problème est que, même si l'on est toujours plus engagé sur la recherche de fonds, les possibilités ne sont pas énormes en dehors de la Fondation Wilsdorf et, surtout, elles n'ont pas la même capacité de répondre à tous les besoins. Les institutions font également attention au message politique global qui les ferait aller dans le mur à un moment donné en disant que chacun doit contribuer à sa manière, y compris le privé et le public. L'État doit aussi travailler dans des logiques de contribution de l'entreprise privée en parlant d'intégration. Il faut davantage intégrer certaines personnes pour pouvoir affecter des fonds d'une autre manière. Il faut avoir une démarche globale et, si on n'y va pas ensemble, on n'y arrivera pas.

Le commissaire (MCG) précise que sa question visait uniquement à comprendre le mécanisme. Par ailleurs, il s'interroge sur la praticité du projet de loi, vu que M. Laederach a dit que l'incertitude sur une partie de l'annuité est compliquée à gérer pour les institutions qu'il représente. Ce que l'on voit au travers du projet de loi c'est quand même une incertitude, puisque c'est à la fin de l'année que le Conseil d'Etat peut accorder ou non aux membres du personnel une annuité, entière ou partielle. Tel quel, le projet de loi comprend une incertitude à ce niveau en termes pratiques pour les institutions subventionnées. Il aimerait donc savoir s'il est positif ou non d'avoir ce genre de dispositif.

M. Laederach estime que ce n'est pas très compliqué dans des logiques budgétaires internes de faire comprendre à un conseil de fondation, lorsqu'il doit voter un budget, qu'il y a une version avec l'annuité et une version sans

l'annuité. Il peut ainsi y avoir une prise de position de la gouvernance qui prend ces éléments en compte. Ce qui est plus paradoxal, c'est que le canton a l'habitude de demander un plan financier quadriennal sachant que l'État lui-même a de la peine à savoir où il en sera dans quelques mois. Ce sont les exigences demandées qui n'ont, en fin de compte, aucun sens. Ce sont ces aspects qui amènent à s'étonner et sur lesquels il faudrait travailler ensemble.

Un commissaire (MCG) se demande, à partir du moment où le projet de loi souhaite que le Conseil d'État se comporte en patron, si cela changerait véritablement quelque chose. Le Conseil d'État est déjà le patron, même s'il soumet ses propositions au Grand Conseil. Il aimerait savoir si, dans la formulation actuelle, il ne faudrait pas qu'il y ait une négociation avec les entités subventionnées avant que le projet de budget soit présenté, notamment pour évaluer l'impact pratique que cela pourrait avoir dans la mise en place de la LIAF concernant les prestations délivrées.

M. Laederach estime que tout dépend de la qualité de l'échange, de la manière dont on travaille ensemble et de la compréhension que l'on a dans le domaine des politiques de santé et de handicap. Que cela soit dans un échange avec une personne ou avec cent personnes, M. Laederach a envie de dire que tout dépend de la qualité de la méthodologie et de la compréhension commune de ce dont on parle. Ensuite, il est convaincu que, sur cette question, parmi les 30 membres d'INSOS et d'AGOEER, il y aurait un large spectre de positionnements sur ces éléments, sachant aussi qu'il y a des positions de directions qui dépendent aussi d'orientations de gouvernance et que le Conseil de fondation ou d'autres conseils d'administration sont composés de personnes qui ont leurs propres opinions sur le sujet. En qualité d'entrepreneurs, quelles que les soient institutions, ce qui est souhaité c'est avoir une méthodologie qui anticipe et qui amène tout le monde à être responsable, chacun dans son rôle.

Un commissaire (S) relève que M. Laederach a évoqué le fait que l'enveloppe est répartie entre les différentes institutions sans regarder du point de vue des besoins. Il aimerait savoir si les institutions qu'il représente transmettent au Conseil d'État ou aux départements des informations sur leurs besoins et les possibilités d'accomplir les missions en fonction de paramètres qui leur sont propres.

M. Laederach considère qu'il serait irresponsable de ne pas faire remonter les réalités et les besoins du terrain. Cela est donc fait, soit dans des moments où cela doit apparaître ou par des demandes des départements, notamment par des grilles à remplir, sur des perspectives d'ouverture de places, etc. C'est pour cette raison que M. Laederach parlait de l'étage supplémentaire de la hiérarchie qui est le haut fonctionnaire avec lequel les institutions sont en

contact direct. M. Laederach estime que l'on est vraiment dans un système où il y a beaucoup de biais possibles, puisque chacun est face aux contraintes. Lorsque le directeur en charge des assurances sociales et du handicap voit successivement dix directeurs présenter leurs besoins et sort ensuite d'une réunion avec le Conseil d'État qui lui dit de ne rien bouger et de tout diminuer d'un certain pourcentage en moins, la tâche de ce haut fonctionnaire est très compliquée. C'est pour cela que M. Laederach avait donné le message en plénière consistant à dire que son rôle est de faire descendre les décisions, mais aussi de faire remonter les besoins. Maintenant, les institutions s'interrogent parfois aussi sur l'utilité de remplir des tableaux, dont l'utilité exacte n'est pas connue, et sur la remontée de réalités qui ne parviennent pas toujours au bon endroit. M. Laederach précise que ce n'est pas une critique personnelle, mais une interrogation structurelle.

Un député (S) se demande si le coût administratif que représentent les indicateurs et les tableaux statistiques qui vont avec les contrats LIAF a été calculé.

M. Laederach répond que le fait de prendre du temps pour calculer ce coût correspond encore à un temps supplémentaire. Plus concrètement, cela n'a pas été calculé, mais ce coût est très important. Parfois même, cela a pu demander des forces supplémentaires dans le back-office, au détriment du terrain.

Discussion et vote

Un député (S) relève que ce projet de loi, selon son auteur, a la vertu d'éviter les difficultés liées au fait de devoir soumettre un budget à l'option préalable d'un projet de loi modifiant les mécanismes d'automatisme prévus dans la LTrait. Il faut rappeler que cette mise en balance liée à l'annuité est un choix politique du Conseil d'État, mais ce n'est pas quelque chose qui tombe nécessairement sous le sens. L'État aurait aussi pu dire qu'il ne versait la dotation pour les EMS qu'à partir du moment où le budget était accepté. L'annuité a été mise en balance comme variable d'ajustement, mais cela aurait pu être autre chose. Le commissaire (S) pense qu'il faut garder le caractère exceptionnel de cette mesure qui permet d'avoir un débat démocratique au sein du parlement avec un projet de loi qui peut potentiellement faire l'objet d'un référendum. Dès lors, le groupe socialiste n'acceptera pas l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Un commissaire (MCG) fait savoir que son groupe s'opposera à l'entrée en matière. En effet, il n'est pas tolérable d'un mécanisme salarial ait une valeur facultative, sinon il faut le réformer. En tout cas, il n'est acceptable de

le faire dépendre de l'humeur du Conseil d'État. Il est plus sage de ne pas entrer en matière, d'autant plus le projet SCORE apporte une autre incertitude. Le fait de vouloir entrer maintenant dans une telle dynamique avec ce projet de loi n'est pas la bonne solution.

Un commissaire (PLR) souligne que le seul élément modifié par le projet de loi est la compétence décisionnelle. Elle est ainsi transférée au Conseil d'État, ce qui lui permet d'avoir davantage de souplesse tout en étant le patron et un interlocuteur fiable avec les syndicats. D'ailleurs, il est intéressant de voir, au moment du budget, que les syndicats considéraient que c'était le Conseil d'État qui était leur interlocuteur, et non le Grand Conseil, et qu'il revenait au Conseil d'État de prendre des engagements et de les tenir.

Le commissaire (PLR) fait remarquer que, sur le plan de la problématique budgétaire 2015, la ligne 30 (impactée par les annuités et tous les frais de personnel) est au franc près celle qui a été présentée par le Conseil d'État. Par contre, elle a fait l'objet d'une double influence du Grand Conseil. D'une part, une majorité du Grand Conseil a désavoué le projet du Conseil d'État de bloquer l'annuité et, d'autre part, une autre majorité du Grand Conseil lui a imposé de verser 7 millions de francs aux salaires les plus modestes. Au final, cela ne change rien à la problématique évoquée par le commissaire (MCG). En effet, les mécanismes salariaux n'ont rien à voir avec SCORE et celui-ci n'évite pas d'avoir, chaque année, ce type de discussion à l'occasion des débats budgétaires.

Le commissaire (PLR) estime que le PL 11428 permettrait au Conseil d'État d'avoir davantage de marge de manœuvre, dans le cadre des discussions et des négociations budgétaires, et de dépassionner le débat au Grand Conseil. Certes, il s'agirait de transférer une compétence du Grand Conseil au Conseil d'État, mais c'est précisément sur cette question que la commission doit s'interroger. En revanche, le projet de loi n'attaque pas le principe de l'annuité. Il s'agit de faire un transfert de compétences pour permettre au Conseil d'État de devenir le patron de la fonction publique et d'être plus crédible puisqu'il pourrait tenir ses engagements sans avoir à se défausser sur la décision du Grand Conseil. Il permettrait également au Grand Conseil d'avoir une discussion plus harmonieuse dans le cadre des débats budgétaires en évitant d'avoir la discussion du jeudi sur les annuités, qui permet aux députés de prendre des postures, mais qui sont ensuite liés par leur décision lors des négociations ultérieures pour le budget, le vendredi.

Le commissaire (PLR) estime que cette modification du système ne pèjorera en rien la fonction publique et ses conditions. Au contraire, cela lui permettra d'avoir un interlocuteur, le Conseil d'État, plus fiable et plus crédible. Le commissaire (PLR) peine à comprendre que les défenseurs de la

fonction publique ne soient pas contents de cette proposition. En revanche, il pourrait comprendre, même si ce n'est pas son avis, que certains défendent cela comme étant une prérogative parlementaire. Si la volonté de certains commissaires est de faire de l'annuité un enjeu politique, qui doit être débattu de façon spécifique chaque année au sein du parlement via une loi ad-hoc, et qu'elle soit la pierre angulaire du débat antérieur au budget, ceux-ci doivent refuser ce projet de loi, car c'est ce que le commissaire (PLR) veut changer.

Un commissaire (EAG) rappelle que l'annuité fait partie des mécanismes salariaux et ne constitue pas un élément à négocier chaque année. De plus, le commissaire (PLR) dit que le projet de loi vise seulement un changement de l'entité décisionnelle, mais il rend aussi l'annuité facultative et la soumet au résultat de l'exercice budgétaire. De ce point de vue, le projet de loi n'est pas acceptable pour le groupe EAG.

Un commissaire (MCG) a bien compris le but du projet de loi. Il s'agit de savoir si l'on veut un mécanisme salarial ordinaire ou si l'on veut le rendre facultatif. Le fait, pour le Conseil d'État de devoir recourir au parlement avec une loi idoine pour demander la suspension de l'annuité est effectivement un geste lourd, mais le projet de loi ne propose pas un bon système. On peut contester le système des annuités tel qu'il existe, mais il faut alors avoir le courage de changer ce mécanisme plutôt que de faire du bricolage.

Un commissaire (UDC) annonce que le groupe UDC soutiendra le projet de loi. En effet, il ne s'agit pas de précariser l'annuité ou de savoir si l'on va augmenter ou couper cette prestation pour le personnel, mais de se demander si l'on peut laisser cet élément dans le jeu parlementaire. Il s'agit de savoir si l'on est d'accord de continuer de pérorer au Grand Conseil et de s'envoyer des invectives sur les fonctionnaires alors que le vrai problème est de dire que le Conseil d'État n'a besoin de faire un projet de loi complémentaire lorsqu'il veut supprimer l'annuité. Enfin, il s'agit davantage d'un projet contre les députés que contre les fonctionnaires.

Un commissaire (PLR) estime que la manière dont s'est déroulé le débat budgétaire 2015 risque de se reproduire pour le prochain débat budgétaire si la méthode de travail n'est pas modifiée. L'objectif de ce projet de loi n'est toutefois pas de savoir s'il faut ou non une annuité, mais d'exprimer d'abord le souhait que le Conseil d'État aille la négocier avec la fonction publique plutôt que de mettre celle-ci, et le Parlement, devant le fait accompli et de faire ensuite porter la responsabilité sur le Parlement alors qu'il s'agit d'une décision du gouvernement à la base. Le groupe PLR souhaite qu'il y ait un débat sur le budget dont font partie les mécanismes salariaux, mais il ne faudrait pas faire un débat distinct pour tout ce qui concerne la rubrique 30. Il souhaite également que le Conseil d'État prenne ses responsabilités comme

employeur et qu'il mène, si nécessaire, des négociations avec la fonction publique. Ensuite, il faut un débat global au Grand Conseil pour approuver ou non les décisions du Conseil d'État, y compris sur son éventuelle décision de suppression des annuités. Le commissaire (PLR) souligne que le Parlement conservera la possibilité de contredire le Conseil d'État si celui-ci décide de geler ou de maintenir l'annuité. En résumé, il ne s'agit nullement de contester le mécanisme des annuités.

Une commissaire (V) annonce que le groupe des Vers refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi. Si le souhait des auteurs du projet de loi est de simplifier les débats, elle n'est pas sûre que cela soit la meilleure manière de le proposer. Elle croit que le Conseil d'État prend ses responsabilités et, d'ailleurs, celui-ci n'est pas favorable à ce projet de loi. Dans les faits, ce projet de loi ne changerait pas grand-chose, mais il n'est pas anodin sur le plan symbolique. Il signifierait que les annuités seraient accordées uniquement lorsque la situation budgétaire et économique le permet, ce qui n'est pas acceptable. Les annuités font partie de la progressivité des salaires et d'un accord passé entre la fonction publique et le Conseil d'État. De ce point de vue, si on veut faire les choses différemment, il faut les examiner dans un contexte beaucoup plus large. Par ailleurs, des annuités sont également versées dans un bon nombre d'entreprises privées et, lorsqu'elles ne le sont pas, c'est une difficulté sur le plan de la progressivité des salaires puisque tout le monde n'a pas vocation à changer de fonction pour augmenter ses revenus.

Un commissaire (S) croit qu'un point politiquement essentiel est que le projet de loi ancrerait dans le marbre le fait que l'annuité automatique est la variable d'ajustement budgétaire. Or, dans le débat à la commission ad hoc sur le personnel de l'État, des propositions ont été faites pour montrer que, s'il s'agit de faire des économies pour permettre au budget de fonctionner, on peut le faire ailleurs (par exemple au niveau du quatorzième salaire). Le commissaire (S) pense qu'il faut garder cette possibilité et, pour cette raison, le groupe socialiste n'est pas d'accord avec le projet de loi.

Un commissaire (PLR) comprend, en relation avec les propos des députées (EAG et V), que la dernière phrase de l'article 12, alinéa 1 leur pose un problème majeur. De son point de vue, ce n'est pas une phrase essentielle puisque c'est la réalité qui s'impose, que cette phrase figure dans la loi ou non. Il pourrait donc vivre sans la présence de cette phrase dans le projet de loi. Le commissaire (PLR) souligne également qu'il ne veut pas supprimer l'annuité. Il aimerait simplement que, dans le cadre des discussions budgétaires, il y ait d'autres variables que celle qu'est devenue aujourd'hui l'annuité. Il estime que certains commissaires devraient intégrer dans leur

raisonnement la réponse à la question de savoir ce qu'il se passe, par rapport à un budget équilibré présenté par le Conseil d'État et tenant compte d'une suppression de l'annuité, si une majorité du Grand Conseil vote une pleine annuité, tandis qu'une autre majorité du Grand Conseil vote le budget avec le montant initialement prévu par le Conseil d'État à la ligne 30. La seule réponse légale aujourd'hui est que, si le Grand Conseil refuse d'accepter la suppression de l'annuité, le Conseil d'État doit trouver une économie équivalente au montant de l'annuité (exclusivement dans les lignes de personnel) dans le cadre de son budget. Du point de vue du commissaire (PLR), le PL 11428 change cette donnée et évite cette prise en otage des fonctionnaires. Maintenant, si la phrase « Il tient compte de la situation économique et budgétaire » pose problème aux représentants de gauche, ils peuvent tout à fait entrer en matière sur le projet de loi et, ensuite, proposer un amendement supprimant cette phrase. Ils trouveront alors une majorité en faveur de cet amendement. Le commissaire (PLR) souligne qu'il ne veut pas que l'annuité soit la seule variable budgétaire. Cela étant, il n'a pas l'intention de la supprimer et il ne proposera pas de projet de loi dans ce sens. Un commissaire (S) affirme que l'annuité n'est pas un bon système. Pour un député (PLR), ce n'est peut-être pas le meilleur système, mais ce n'est pas le moins bon non plus.

Une commissaire (EAG) relève que ce qui dérange n'est pas tellement que ce débat ait lieu, mais de savoir pourquoi le dysfonctionnement invoqué se focalise sur cette question. Ce qui dérange, c'est la remise en question de l'automatisme et le caractère facultatif des annuités que le projet de loi propose d'introduire. En effet, en dehors de la phrase disant que le Conseil d'État « tient compte de la situation économique et budgétaire », le versement des annuités ne deviendrait qu'une possibilité (« peut accorder ») pour le Conseil d'État. Si l'idée est de mettre de l'ordre dans la distinction entre les compétences du Conseil d'État et du Grand Conseil, il faut le faire de manière générale. Par contre, en se focalisant sur cet élément, cela introduit le fait que l'automatisme d'un certain nombre de mécanismes salariaux dérange les auteurs du projet de loi. Quand un commissaire (UDC) disait que le projet de loi n'est pas tant contre les fonctionnaires que contre les députés, la députée (EAG) estime que ce sont bien les fonctionnaires qui vont en faire les frais et nettement moins les députés. En résumé, ce qui est problématique pour le groupe EàG, c'est la remise en question de l'automatisme des mécanismes salariaux.

Un commissaire (PLR) siège depuis douze ans dans la commission. Il a toujours entendu la gauche défendre le principe selon lequel le Conseil d'État doit être le vrai patron. Il est donc surpris que ses représentants n'acceptent

pas un projet de loi allant dans ce sens. Il fait également remarquer que l'annuité pose la question de la fixation des salaires et des indemnités à une partie importante de la population. Parmi les grandes conventions collectives de l'économie privée, il n'en connaît pas une qui ne prévoit pas de tenir compte de l'évolution des affaires, de la santé des entreprises, ou d'autres éléments pour modifier les classes de salaire et fixer les salaires de l'année suivante. Contrairement à un collègue de son groupe, le commissaire (PLR) n'est pas véritablement prêt à ne pas tenir compte de l'évolution économique. Et l'État, dans ses activités, doit aussi tenir compte de son environnement. Par conséquent, sans être un extrémiste, il soutient ce projet de loi.

Un commissaire (MCG) se souvient que la convention collective des journalistes prévoyait des classes salariales déterminées de manière très rigide. Cela a pu changer, d'autant qu'il s'agit d'un secteur qui a passablement souffert depuis lors, mais le principe d'une progression salariale est positif quand on a les moyens de le faire. Et, pour sa part, le commissaire (MCG) estime que l'État a les moyens de payer les mécanismes salariaux. Cela étant, il sera peut-être en désaccord avec la gauche sur le fait qu'il estime qu'il y a une marge où l'on peut restructurer certains secteurs de l'État. Le député (MCG) entend bien qu'il peut y avoir un changement conjoncturel et, si cela arrive, il faudra examiner la chose de manière plus globale. Toutefois, pour le moment, et dans le cas particulier, il a l'impression que le projet de loi propose un bricolage, certes astucieux, mais qui n'est pas souhaitable. Il faudrait avoir un système plus précis puisqu'il est détestable que le Conseil d'État veuille systématiquement enlever l'annuité qui l'embête. Dès lors, soit on restructure les salaires de l'État, soit on revoit les choses, mais cela doit alors être fait dans le cadre d'une négociation. Effectivement, il faut davantage de négociation, mais pas au prix de rendre facultatif quelque chose qui figure dans la loi. Des personnes sont entrées à l'État pour y faire une longue carrière (les enseignants ou les policiers par exemple) sur la base de certaines conditions. Si on veut remettre celles-ci en question, il faut mettre avec clarté tous les éléments sur la table, y compris les éléments conjoncturels.

Un commissaire (PLR) a une nuance sémantique avec un collègue de son groupe sur la dernière phrase de l'article 12, alinéa 1. Qu'elle figure dans le projet de loi ou non, c'est la réalité qui s'impose. Mais, sur le fond, il est d'accord avec lui. Pour ce commissaire (PLR), cette phrase n'apporte pas un changement notable et son éventuelle suppression ne poserait donc pas de problème puisque c'est de toute façon la réalité qui s'appliquera. Il en va de même pour les termes « tout ou partie ». Selon le commissaire (PLR), le projet de loi propose simplement une forme de mise en conformité, mais avec

davantage de souplesse et davantage de négociation. Il pense sincèrement que, pour une bonne et saine gestion de l'État et pour remettre le débat dans le cadre des négociations entre partenaires sociaux (ce que n'est pas le Grand Conseil), il faudrait accepter la modification proposée par le projet de loi. Enfin, le commissaire (PLR) ne peut être que d'accord avec le fait que, sans ce caractère facultatif, le débat tombe. Par contre, il faudrait alors l'inscrire dans la Constitution, ce qui permettrait que seule une initiative permette d'en discuter. A partir du moment où cela figure dans la loi, ce n'est pas quelque chose d'acquis. On peut alors se demander au nom de quoi l'État de Genève devrait être la seule entité où l'employé doit savoir, au moment de son engagement, quelle sera sa rémunération pour les quarante prochaines années.

Le commissaire (PLR) ne se réjouit pas de continuer de parler des annuités au Grand Conseil, parce qu'il trouve que ce n'est pas bon, mais il s'en accommode volontiers. Il faudra également que les partisans d'un tel choix l'assument, parce qu'il ne trouve pas que les débats sur les budgets 2013 et 2014 ont donné une bonne image du canton.

Un commissaire (PDC) se réfère aux propos du commissaire (MCG) disant «quand on a les moyens», tout en affirmant que l'État a les moyens de verser l'annuité alors qu'il a 13 milliards de francs de dettes. Il faut également constater que la plupart des conventions collectives prévoient toujours des réserves et les souvenirs du commissaire (PDC) lui permettent de dire qu'il a toujours été possible de trouver des accords avec les partenaires sociaux en disant que le principe de base est qu'il n'y a pas d'acquis. Si un carnet de commandes d'une entreprise est en baisse, celle-ci va prendre les mesures pour éviter des licenciements et des réductions de travail et affronter la concurrence. Il faut également constater que la décision prise par la BNS de ne plus maintenir un taux fixe du Franc suisse par rapport à l'Euro aura comme conséquence une baisse du taux de croissance en Suisse. Cela touche en particulier les entreprises d'exportation et cela va donc faire assez mal au canton de Genève. Pour les différentes raisons exprimées, Le commissaire (PDC) fait savoir que son groupe soutiendra le projet de loi et votera en faveur de son entrée en matière.

Un commissaire (MCG) a bien compris que, pour le commissaire (PLR), c'est le mécanisme salarial en tant que tel qui est en cause. Par ailleurs, quand on parle de délit de sincérité concernant la dette de l'État, pour le commissaire (MCG), il y a surtout un excès d'investissement, mais ce n'est pas le lieu pour avoir ce débat. Quoi qu'il en soit, il a l'impression que ce projet de loi permet à certains d'avancer, un peu masqués, contre certains

mécanismes salariaux à défaut d'oser poser clairement la question sur ceux-ci.

Le président constate que le Conseil d'État a fait un chantage inadmissible cette année en disant que, si le Grand Conseil n'allait pas dans le sens du projet de loi, il reviendrait au Grand Conseil de trouver l'argent nécessaire pour financer les annuités. Il constate que, lors du budget précédent, M. Hiler avait exprimé davantage de souplesse face à une telle situation.

Un commissaire (PLR) est allé consulter la convention collective actuelle des journalistes dont l'article 13bis est ainsi formulé :

1. Les membres de MÉDIAS SUISSES pratiquent, au gré de leurs possibilités une politique de rémunération permettant de favoriser l'évolution salariale des journalistes. Cela peut se traduire par une politique d'intéressement ou une participation aux résultats.

2. Les critères pris en considération pour une augmentation individuelle de salaire seront notamment :

- Le nombre d'années durant lesquelles le salaire du journaliste n'a pas été augmenté;

- Le niveau du salaire du journaliste par rapport aux autres journalistes de rang hiérarchique identique, au sein du titre de presse et dans les titres de presse comparables;

- La qualité du travail du journaliste;

- L'expérience du journaliste;

- La situation économique du titre de presse auprès duquel le journaliste est employé.

3. Tous les deux ans au moins, un entretien individuel permettra d'examiner l'application de ces critères.

Un commissaire (MCG) revient sur le processus démocratique actuellement en vigueur. Pour lui, la nécessité que le Grand Conseil intervienne dans le débat a été démontrée. La preuve est que deux propositions d'économies, qui n'en étaient pas, ont été remises en question par le débat parlementaire. Par ailleurs, dans toutes les institutions publiques aux niveaux cantonal et communal, ce sont les conseillers municipaux, respectivement les députés, qui peuvent décider si les accords salariaux vont être modifiés pour l'année suivante dans le cadre du budget au cas où le patron, qui est l'exécutif, les remet en question.

Une commissaire (EAG) a un certain malaise lorsqu'elle entend dire que le projet de loi ne remet pas en cause les annuités et leur mécanisme, mais qu'il vise à mieux préciser les compétences du Conseil d'État, à lui donner

davantage de marge de manœuvre et à éviter une malséance qui voudrait que le Grand Conseil se mêle de ce qui ne le regarde pas (cela n'a pas empêché le même Grand Conseil et les mêmes protagonistes d'interférer sur cette question). Que cela ne dérange pas certains commissaires, c'est une chose, mais au moins cela permet une visibilité. Maintenant, vouloir donner le soin au Conseil d'État de décider si les mécanismes salariaux seront appliqués, sans que le Grand Conseil ait à s'en mêler, paraît véritablement malséant, d'autant plus que certains de ses membres ne se sont pas privés de s'en mêler. La commissaire (EAG) estime que les commissaires favorables à ce projet de loi devront assumer leur responsabilité face à la fonction publique qui est aujourd'hui dans la rue et qui doit voir qui pousse dans quelle direction. Effectivement, elle peut entendre les commissaires qui mettent en avant la question des annuités en vertu de la règle établissant que, sans argent, il n'est pas possible de les verser, mais, à ce moment, il faut voir tous les éléments du budget. On regarde alors où des économies seraient possibles ou non. En effet, les économies actuelles ont été ciblées sur les plus démunis du canton et sur les fonctionnaires et cela continue ainsi. La députée (EAG) n'a par exemple pas entendu dire que le canton n'avait pas les moyens de payer la couverture du surcoût de la traversée de Vézenaz où invoquer le budget pour ce genre de chose. Il faut que les commissaires assument leurs positions, mais qu'ils ne viennent pas dire que c'est autre chose qu'ils viennent réaliser aujourd'hui.

Le commissaire (MCG) a peut-être été trop rapide dans son exemple, mais il parlait bien de la convention collective qu'il a connue il y a quelques années et à un moment où il y avait une prospérité économique dans le secteur du journalisme. Effectivement, la prospérité économique est nécessaire pour permettre une redistribution, d'où l'importance pour le MCG qu'il y ait une prospérité et des secteurs économiques forts dans le canton. Le député (MCG) ajoute qu'il se souvient également de classes salariales qui pouvaient être multipliées par quatre par rapport au début de carrière. Il considère ainsi que le fait d'avoir une progression salariale est un élément positif, notamment pour la motivation du personnel, et il y est favorable.

Ensuite, il y a la réalité des choses et il y a des négociations qui doivent être faites. Quant aux problèmes rencontrés ces derniers temps, ils ne relèvent peut-être pas tant de problèmes liés à des lois, que de négociations entre le Conseil d'État et le Cartel.

Un commissaire (PLR) a de la peine à comprendre les propos du commissaire (MCG) qui parle du temps où il était à *la Suisse*. En effet, le monde change. Aujourd'hui, la décision de la BNS change également la donne pour ceux qui sont sur le terrain. Cela étant, l'objectif du projet de loi

est précisément d'avoir un débat global. Si le Conseil d'État venait avec un projet de budget supprimant ou diminuant l'annuité, une majorité du Grand Conseil pourrait la réintroduire dans le budget. Le but est simplement de clarifier les débats et faire en sorte que les députés ne soient pas pris en otage et qu'ils portent la responsabilité du travail que le Conseil d'État ne veut pas faire. Enfin, le député (PLR estime qu'il y aurait un écart entre ce que le groupe MCG a défendu pendant deux mois à la commission des finances et en séance plénière et ce qu'il dit maintenant.

Un commissaire (S) souhaite préciser un ou deux points. La question de la politique salariale d'un État n'est pas seulement syndicale. Il y a aussi une dimension politique évidente de par son financement (l'État a des possibilités, telles que lever l'impôt, que n'ont pas les entreprises). Par sa masse et par le nombre de personnes qui travaillent pour cette structure, l'État a aussi un impact sur le niveau de salaire dans certains secteurs. Il y a eu, par exemple, beaucoup de débats, principalement judiciaires, autour de la question du nettoyage à la Ville de Genève.

Le commissaire (S) considère qu'il faut avoir ces considérations à l'esprit. Maintenant, le débat parlementaire sur cette question doit avoir lieu. Effectivement, il n'est pas très confortable et il est probablement possible de l'améliorer. Il faudrait peut-être aussi de la question du fonctionnement du budget. Cela étant, il faut également se rendre compte que, dans le cas où le projet de loi est accepté, si le Grand Conseil veut revenir sur le choix du Conseil d'État de ne pas intégrer l'annuité dans le budget, le Grand Conseil devrait proposer des coupes ailleurs. Cela revient donc à opposer la question de l'annuité à d'autres politiques publiques, ce qui est problématique selon le député (S) puisque l'on oriente ainsi directement le débat. Il faut plutôt que le débat soit le plus large possible. D'ailleurs, le but historique de l'instauration des parlements a été la question budgétaire et la question fiscale et le commissaire (S) a beaucoup de difficultés à travailler dans les cadres très contraints de la législation genevoise actuelle sur ce point.

Le député (S) souhaite intervenir par rapport aux commissaires qui font la morale à d'autres sur la situation de l'endettement du canton de Genève ou sur la décision de la BNS qui aura un impact sur tout le monde, notamment sur les employés, y compris sur les frontaliers (certains employeurs pourraient chercher à instaurer une politique salariale différenciée en fonction du lieu de résidence). Il faut comprendre que la question budgétaire et celle de la redistribution salariale sont liées à des rapports de forces. En 2007-2008, des décisions ont été prises par le Parlement fédéral et elles ont eu un impact colossal sur le budget de la Confédération et du canton avec la modification de la LPP et de la LAMal. Ainsi, au moment où Lehman

Brothers faisait faillite et qu'il y avait une des crises les plus fortes de ces trente dernières années, le Parlement fédéral a pris ces décisions qui ont alourdi considérablement la charge des cantons.

Des représentants du canton de Genève tels que M. Lüscher ou Mme Brunschwig Graf ont alors voté ces mesures sans aucune réflexion sur cette question. Cela démontre bien que ce sont des rapports de forces qui déterminent, in fine, un certain nombre de décisions politiques.

Le commissaire (S) pense que ce rapport de forces doit aussi pouvoir jouer dans le cadre d'un débat démocratique qui se fait au sein du parlement.

Un commissaire (UDC) constate qu'un aspect n'a peut-être pas été mentionné par ses préopinants. Il rappelle que le but de la suppression de l'annuité n'était pas au départ de faire des économies, mais de permettre d'engager 300 personnes de plus. Maintenant, le commissaire (UDC) fait partie de ceux qui pensent que la discussion avec les syndicats, par rapport à leur patron qui est le Conseil d'État, n'a pas été franche jusqu'au bout puisqu'il manquait des éléments. Ce qui déplaît au député (UDC), c'est que, pour faire passer un budget, il faut un pré-débat explosif pour ensuite pouvoir discuter du budget alors que, dans les faits, cela ne changera pas grand-chose.

Un commissaire (MCG) trouve que le fait de reprocher le manque de cohérence d'un commissaire ou de dire qu'il ne comprend rien ne mène pas bien loin et est particulièrement stérile. Chacun peut traiter l'autre d'incohérent, en partant de son propre point de vue. Tous partis confondus, on sait que les uns et les autres choisissent une ligne politique et, si certains ne veulent pas les voir, c'est leur droit. Il est ainsi faux de dire que le groupe MCG a tenu une ligne politique à la commission des finances qu'il ne tient pas ici. Le groupe MCG a défendu le maximum de l'annuité et le commissaire (MCG) est convaincu qu'il y avait la possibilité financière de payer l'annuité, mais la volonté politique du Conseil d'État était de ne pas le faire. Dès lors, il faut assumer ces faits et avoir le courage de dire les choses sans envoyer des noms d'oiseaux aux autres. Il faut essayer d'avoir une ligne politique et de la tenir du mieux possible, même si chacun peut avoir ses contradictions ou ses incohérences.

Un commissaire (UDC) réagit aux propos du commissaire (S) sur la réaction des employeurs par rapport aux frontaliers, ce qu'il ne peut accepter en tant qu'employeur. Il peut dire qu'il existe des conventions collectives, branche par branche, y compris dans le domaine du nettoyage. Les employeurs ne discriminent personne, tout le monde étant payé de manière correcte, et respectent les conventions collectives de travail. Le député (UDC) incite donc son collègue (S) à prouver ce qu'il avance.

Un commissaire (MCG) confirme qu'il y a des arrêts du Tribunal fédéral. Dans un cas à Bâle, il a considéré qu'un employeur ne pouvait pas discriminer un employé par rapport à son lieu de résidence. Deuxièmement, il peut comprendre que ce projet de loi essaie de donner plus de poids dans les négociations salariales entre l'employeur et les employés. Le député (MCG) se rappelle que le Cartel lui-même avait dit qu'ils étaient très étonnés de ne pas trouver d'interlocuteur, en l'occurrence le Conseil d'État.

Le commissaire (MCG) attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que, si la majorité change au Conseil d'État, le Parlement ne pourra rien à dire face à ses décisions. Il est ainsi dangereux de donner trop de pouvoir au Conseil d'État, car sa couleur politique peut changer (ce qui est une bonne chose puisque c'est le jeu de la démocratie). Il reconnaît que le MCG est un mouvement pro-fonctionnaires. Dans le même temps, il estime, personnellement, qu'ils sont quand même dans une situation privilégiée par rapport à d'autres classes professionnelles.

Par contre, ils doivent quand même exercer des tâches régaliennes, notamment dans la police, ont des contraintes que le secteur privé n'a peut-être pas et doivent être protégés. Pour autant, on ne peut pas dire que ce sont des malheureux lorsque l'on sait que le salaire médian à l'État est d'environ 9'000 francs. Certes, il faut motiver les gens et le système d'annuité a fait ses preuves, mais il ne faut pas non plus entrer dans une forme de misérabilisme à l'égard de la situation des fonctionnaires. En conclusion, le groupe MCG n'entrera pas en matière sur le PL 11428, même si, à titre personnel, le député (MCG) comprend beaucoup des arguments développés par les auteurs du projet de loi.

Un commissaire (PLR) pense que l'on ne peut pas à la fois lui reprocher d'avancer masqué et de ne pas assumer ses propos. On ne peut pas non plus dire qu'il se saisit de cette question et, dans le même temps, lui reprocher de s'en débarrasser auprès du Conseil d'État. C'est soit l'un, soit l'autre. Le député (PLR) pense que le fait laisser une marge de manœuvre au Conseil d'État avec la fonction publique, tant dans son nombre, que sa rémunération ou son statut, est plutôt bien. Par contre, si on veut entrer dans un rapport de forces, il faut refuser le projet de loi, mais il ne faudra pas en faire le reproche à ceux qui le soutenaient.

Un commissaire (PLR) rappelle que le processus sur le budget 2015 s'est déroulé avec, tout d'abord, un projet de loi du Conseil d'État supprimant l'annuité accepté par la majorité de la commission des finances et, ensuite, le MCG n'a fait, durant deux mois, que des coupes dans le budget avec comme seul objectif de pouvoir réintroduire l'annuité en séance plénière avec l'aide de la gauche. C'est ainsi que cela s'est passé. Le MCG a même dit que s'il

avait pu obtenir des coupes à hauteur de 40 millions de francs, il aurait soutenu une annuité pleine.

Le président met au vote l'entrée en matière du PL 11428, le 16 janvier 2015.

Oui : 7 (1 PDC ; 4 PLR ; 2 UDC)

Non : 8 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve ; 3 MCG)

Abst : 0

L'entrée en matière est refusée

M. Dandrès et M. Baertschi sont proposés comme rapporteur de majorité.

Le président demande aux commissaires de se prononcer entre les deux candidats

M. Dandrès : 5 (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve)

M. Baertschi : 9 (4 PLR ; 2 UDC ; 3 MCG)

Abst : 0

Débat de catégorie II (60 minutes).

Annexe : note du Département des finances sur l'annuité

Projet de loi (11428)

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) (Augmentations annuelles)

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. 2, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Le calcul d'une annuité supplémentaire s'établit au 1^{er} janvier de chaque année à l'exception du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire (calcul au 1^{er} septembre de chaque année dès 2010) et du corps enseignant universitaire (1^{er} août de chaque année). Les fractions d'année ne sont pas prises en compte.

Art. 12 Augmentations annuelles (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat peut accorder aux membres du personnel à la fin de chaque année, pour l'année suivante, tout ou partie de l'augmentation annuelle prévue par l'échelle des traitements. Il tient compte de la situation économique et budgétaire.

² L'augmentation annuelle est perçue par le membre du personnel après 6 mois au moins d'activité dans sa fonction, jusqu'au moment où le maximum de la classe dans laquelle est rangée sa fonction est atteint.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

DEPARTEMENT DES FINANCES – SECRETARIAT GENERAL

NOTE

A : Commission des finances
De : Département des finances
Date : Novembre 2014
Copie :

[NOTE à ComFin loi budgétaire et PL 11545 18.11.2014.docx]

Concerne : PL 11536 (loi budgétaire annuelle) et PL 11545 (suspension des annuités)

La présente note est établie afin de répondre aux questions posées par votre commission lors de sa séance du 12 novembre :

1. Le PL 11545 « suspension de l'annuité » est-il directement lié au PL 11536 « budget » ? Doivent-ils être votés en même temps ? Le PL annuité doit-il être voté avant le PL budget ?
2. Si le Grand Conseil refuse le PL annuité, doit-il inscrire un amendement augmentant les charges de 39 millions au PB2015 ? Le Grand Conseil doit-il prévoir la couverture financière équivalente ? Le Conseil d'Etat doit-il prévoir une compensation équivalente ?
3. Si le Grand Conseil accorde une demi-annuité (20 millions) et trouve la couverture financière en réduisant les charges de personnel (nature 30) de 20 millions, cela signifie-t-il que les ETP prévus au budget doivent également être corrigés ?

Réponse à la question 1

Le projet de loi 11545 (PL 11545) est l'une des mesures de rang légal prises par le Conseil d'Etat en vue d'établir un projet de budget 2015 dans lequel les charges n'excèdent pas les revenus (ci-après : budget à l'équilibre).

L'adoption du PL 11545, en suspendant momentanément le versement de l'annuité due au personnel selon la loi sur le traitement du personnel, agit directement sur les charges.

Le PL 11545 constitue donc une condition nécessaire - mais non suffisante - afin d'atteindre ce but, puisque cette loi assure une partie du financement du budget 2015 et permet qu'il y ait un équilibre entre les charges autorisées et les revenus estimés (art. 28 al. 2 LGAF). Les autres conditions nécessaires sont constituées par les autres mesures prises par le Conseil d'Etat, de rang légal ou réglementaire.

Dans cette mesure, le PL 11545 doit être voté préalablement à la loi budgétaire, un vote simultané n'étant matériellement pas possible, s'agissant de deux lois distinctes. La possibilité de votes groupés ou de projets de lois groupés n'existe pas.

Le Grand Conseil doit organiser ses débats de sorte à traiter les projets de loi dont il est saisi, qui sont liés au budget. Il est maître de son ordre du jour et le programme de chaque session est arrêté par le Bureau (art. 72A et 97 LRGC).

En conclusion, la réponse à cette question est plus d'ordre logique que véritablement juridique : il incombe au Grand Conseil de faire en sorte que les conditions (PL) qui concourent à la réalisation de la proposition principale (Projet de budget à l'équilibre) soient adoptées préalablement à cette dernière, afin de ne pas fausser l'estimation à la base du processus budgétaire.

Réponse à la question 2

La réponse à cette question est liée à l'article 97 de la constitution (Cst).

Art. 97 Vote du budget

En adoptant le budget, le Grand Conseil ne peut dépasser la somme totale des dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière.

L'art. 97 Cst reprend l'art. 81 de la constitution de 1847 (a-Cst), lui-même issu de l'**initiative populaire du 13 avril 1935 pour la limitation des dépenses de l'Etat**, dite à l'époque "initiative verte".

Son libellé correspond à l'art. 61bis du contre-projet de loi constitutionnelle adopté alors par le Grand Conseil en réponse à l'initiative verte (cf. annexe). Cette loi constitutionnelle de cinq articles faisait obligation, tant aux députés qu'au Conseil d'Etat, en présentant un projet de loi impliquant une dépense nouvelle, de "prévoir la couverture financière de cette dépense par une recette correspondante", à l'exception des dépenses inférieures à 30'000 francs proposées par le gouvernement, qui pouvaient revêtir un caractère urgent et être réalisées sans recette correspondante.

De même, le budget final voté par le Grand Conseil ne pouvait être grevé de dépenses supplémentaires par rapport au projet de budget préparé par le Conseil d'Etat sans qu'il ne soit prévu "concurrentement la couverture financière de ce dépassement" (art. 61 bis).

C'est cet article 61bis qui subsiste à l'art. 97 de la constitution d'aujourd'hui, l'art. 81 a-Cst ayant été repris par l'Assemblée constituante sans changement, à l'exception des termes "dépenses fixées par le Conseil d'Etat", qui ont été remplacés par "dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis". Cette précision est importante, car elle montre bien que cette règle n'a pas pour but premier de fixer des compétences, mais de poser des principes tendant à limiter les dépenses de l'Etat.

Il s'agit donc du premier frein aux dépenses cantonal, esquissé dans les années 30 et étoffé depuis lors dans la LGAF.

Quant aux compétences fixées par la Constitution, ce sont, respectivement, celle conférée au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil le "budget des recettes et des dépenses" (art. 108 Cst), et celle du Grand Conseil d'adopter le budget annuel (art. 96 Cst).

L'art. 81 ancienne Cst (97 actuel) exprimait le mécanisme selon lequel tout le monde est capable d'ajouter une dépense dans un projet de budget; en revanche, seul le Conseil d'Etat possède la vision des recettes et est en mesure de confectionner un budget où les dépenses sont couvertes par des recettes. C'est pourquoi, ce travail étant considéré comme effectué par le Conseil d'Etat lors de la présentation du projet de budget, il était nécessaire que toute dépense supplémentaire ajoutée par le Grand Conseil en cours de procédure budgétaire soit couverte financièrement par une recette supplémentaire, à l'instar de ce qu'aurait fait le Conseil d'Etat si la dépense en question avait figuré dans le projet de budget initial. La Constitution fait simplement interdiction au Grand Conseil de voter un budget final comportant un surplus de dépenses, par rapport au projet de budget initial qui lui a été présenté, non couvertes par des recettes supplémentaires. L'art. 97 n'interdit pas au Conseil d'Etat de proposer des recettes supplémentaires en contrepartie d'une dépense supplémentaire qui serait voulue par des députés, mais il ne le lui prescrit pas non plus; seul compte le résultat final, à savoir le budget voté. La loi constitutionnelle de 1936 était voulue comme un ensemble de règles à l'égard des députés, qui "les obligent simplement à prendre leurs responsabilités" (cf. Mémorial du Grand Conseil 1936, p. 891).

La finalité de la norme constitutionnelle est d'éviter d'augmenter les dépenses de l'Etat en aggravant le déficit budgétaire en cours de procédure d'adoption du budget.

Une pratique s'est instaurée en regard de cette disposition, selon laquelle, durant le processus d'examen budgétaire et de présentation d'amendements, le Conseil d'Etat continue à évaluer régulièrement les recettes et a donc la possibilité, sur cette base, de proposer des dépenses supplémentaires tout en conservant un budget à l'équilibre. Cette pratique est décrite dans les travaux de l'Assemblée constituante, qui mentionnent à ce sujet

"l'autodiscipline" des députés, qui ne proposent pas de charges supplémentaires, seul le Conseil d'Etat "prenant sur lui de modifier les chiffres" (cf. PV n° 56 de la Commission 3).

En conclusion, si le Grand Conseil n'accepte pas le PL 11545, le résultat du budget sera péjoré d'autant, puisqu'environ 39 millions de charges, qui découlent de l'application "normale" de la loi sur le traitement du personnel, seront ajoutées au projet de budget initial sans disposer de couverture financière. Cela générera ipso facto un nouveau déficit venant amender le projet de budget initial. Cet amendement (augmentation des charges de 39 millions) doit être apporté au projet de budget initial, en application du principe de sincérité du budget; peu importe, au regard de la règle constitutionnelle, de savoir qui propose formellement l'amendement, si les députés ne le font pas, le Conseil d'Etat le fera, car l'Etat est tenu par ce principe de gestion financière applicable à l'établissement du budget (art. 27 LGAF).

La conséquence est que le Grand Conseil ne pourra pas voter le budget final sans "prévoir concurremment la couverture financière du dépassement" induit par le refus du PL 11545 par rapport au projet de budget présenté. C'est au premier chef aux députés qu'incomberait cette responsabilité, mais la Constitution n'interdit pas au Conseil d'Etat de prêter son concours, sans l'y obliger toutefois; la "sanction" finale du processus étant le vote ou non du budget, en gardant à l'esprit la volonté de ne pas adopter un budget déficitaire.

Réponse à la question 3

Si le Grand Conseil décide de diminuer les charges de personnel (Francs), l'indication du nombre de postes correspondants (ETP) figurant dans la partie explicative du budget devra évidemment être corrigée. Il ne s'agira toutefois pas forcément d'une réduction linéaire, car la nature 30 est composée d'autres sous-natures que les salaires du personnel, sur lesquelles on ne peut pas exclure a priori qu'il y ait d'autres éventuels potentiels d'économies de la part du Conseil d'Etat. Les salaires du personnel peuvent eux-mêmes être sujets à variation en fonction, par exemple, de la date d'engagement de nouveaux collaborateurs ou des critères de compétence exigés.

Le Conseil d'Etat est chargé de faire promulguer les présentes dans la forme et le terme prescrits.

Fait et donné à Genève, le 1er juillet mil neuf cent trente-six, sous le sceau de la République et les signatures du président et du secrétaire du Grand Conseil.

Le secrétaire du Grand Conseil :
William MARTIN.

Contre-projet de loi constitutionnelle¹ pour la limitation des dépenses de l'Etat.

Du 1er juillet 1936

LE GRAND CONSEIL,

Vu son arrêté législatif du 1er juillet 1936 rejetant, en ce qui le concerne le projet de loi constitutionnelle émané de l'initiative dite verte du 13 avril 1935.

Sur la proposition de la commission;

Décète le contre-projet qui suit :

Pour être soumis à la votation populaire.

Article premier

Il est introduit dans la Constitution du 24 mai 1847 les articles suivants :

Article 61 bis. — En votant le budget annuel, le Grand Conseil ne peut pas dépasser la somme totale des dépenses fixées par le Conseil d'Etat sans prévoir concurrentement la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière.

Art. 61 ter. — Lorsqu'un député dépose un projet de loi ou d'arrêté législatif comportant une dépense nouvelle, ce projet de loi doit prévoir la couverture financière de cette dépense par une recette correspondante qui ne peut être un emprunt.

Tout projet de loi ou d'arrêté législatif présenté par le Conseil d'Etat qui comporte une dépense hors budget ou budgétaire nouvelle doit prévoir une recette correspondante si cette dépense excède 30,000 francs. L'emprunt ne peut être considéré comme recette au sens de la présente loi. La même disposition s'applique à un groupe de dépenses concernant un même objet dont le total excède 30,000 francs.

¹ Soumis à la votation populaire en 1937.

Art. 61 quater. — Le Grand Conseil ne peut voter une dépense extraordinaire ou hors budget qu'avec sa couverture financière, si cette dépense excède 30,000 francs. La même disposition s'applique à un groupe de dépenses extraordinaires ou hors budget concernant un même objet dont le total excède 30,000 francs. L'emprunt ne peut en aucun cas être considéré comme une couverture financière.

Art. 61 quinto. — Les lois et arrêtés législatifs établissant un impôt nouveau ou l'augmentation d'un impôt déjà existant ne peuvent être munis de la clause d'urgence, c'est-à-dire soustraits au referendum facultatif.

Article 2.

Sont abrogées toutes les dispositions constitutionnelles ou législatives contraires à la présente loi constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat est chargé de faire promulguer les présentes dans la forme et le terme prescrits.

Fait et donné à Genève, le 1er juillet mil neuf cent trente-six, sous le sceau de la République et les signatures du président et du secrétaire du Grand Conseil.

Le secrétaire du Grand Conseil :
Edmond PICTET.

Le président du Grand Conseil :
William MARTIN.

INITIATIVE POPULAIRE

du 22 février 1935 proposant au Grand Conseil une loi constitutionnelle concernant le cumul des emplois dans les familles de fonctionnaires des administrations publiques cantonales et communales, ainsi que des institutions de droit public contrôlées par l'Etat¹.

Article premier. — Deux époux ne peuvent appartenir en même temps aux administrations du canton, des communes ou des institutions de droit public contrôlées par l'Etat, si leurs traitements réunis dépassent 8,000 fr. par an.

Art. 2. — Il y a également incompatibilité entre ces fonctions et toute autre occupation accessoire rémunérée.

Art. 3. — Exception est faite en faveur du corps enseignant de l'Université et des communes dont le bâtiment scolaire est situé à plus de 6 kilomètres de la périphérie de la Ville de Genève.

Art. 4. — Le Conseil d'Etat est chargé de veiller à ce que les divers statuts de fonctionnaires soient mis en harmonie avec la présente loi, qui entrera en vigueur immédiatement après sa promulgation.

¹ Cette initiative était encore en discussion devant le Grand Conseil à fin 1936.

Date de dépôt : 8 juin 2015

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Cyril Aellen

Mesdames et
Messieurs les députés,

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, ou « LTrait » (RSG B 5 15), contient l'échelle des traitements, autrement dit des salaires, alloués par l'Etat aux membres de son personnel. Elle prévoit en l'état actuel du droit 33 classes de traitement dont les trois premières ne sont plus utilisées de longue date. Chaque classe comporte 22 positions. Le passage d'une position à la suivante correspond à une augmentation annuelle du traitement ou « annuité ».

Cette augmentation annuelle est réputée automatique, en ce sens qu'elle n'est liée à aucune condition : ni l'efficacité, ni la qualité des prestations, ni même la situation budgétaire ne constituent, à teneur de la loi actuelle, un motif de suspension individuelle ou collective des augmentations annuelles.

Pourtant, il peut paraître excessif qu'il soit versée automatiquement une augmentation de salaire à l'ensemble de la fonction publique lorsque le canton connaît une situation budgétaire difficile et que l'Etat exige simultanément de la part de la population, des entreprises et de ses employés toute une série d'efforts et de renoncements. En effet, l'augmentation annuelle constitue à elle seule une charge importante : 37,7 millions de francs en 2014, dont seulement 16,7 millions ont été budgétés, le solde ayant finalement été accordé compte tenu du résultat positif des comptes 2013, conformément à la volonté d'une majorité du Grand Conseil (voir l'art. 2 al. 2 de la loi 11309 du 19 décembre 2013).

Pour remédier à cet automatisme, le Conseil d'Etat a pour pratique, de longue date également, de proposer la suspension de l'augmentation annuelle en période difficile. Toutefois, la LTrait ne lui donne pas la compétence de reporter, ne serait-ce que d'un an, la prochaine augmentation de salaire. Le gouvernement se voit donc obligé, à chaque fois, de soumettre formellement au Grand Conseil, à l'automne pour l'année suivante, un projet de loi

cantonale, c'est-à-dire un acte de même rang que la LTrait, lui dérogeant pour un an. Le Grand Conseil peut d'ailleurs lui-même rédiger une telle loi s'il le juge nécessaire, sans forcément en être saisi par le Conseil d'Etat.

Cette manière de faire est insatisfaisante.

L'une des raisons principales devant conduire ce Grand Conseil à l'adoption de ce projet de loi est sans cesse rappelée par les syndicats de la fonction publique, unanimes sur ce point : l'interlocuteur des syndicats de la fonction publique, c'est le Conseil d'Etat et non pas le Grand Conseil. En effet, les syndicats de la fonction publique considèrent à juste titre que leur interlocuteur, en matière de partenariat social, c'est le pouvoir exécutif.

Aussi, si on l'admet, avec les syndicats de la fonction publique, que le Conseil d'Etat doit être l'interlocuteur privilégié des représentants des fonctionnaires, il apparaît logique et cohérent de donner à l'autorité exécutive les compétences qui font d'elle l'autorité capable de s'engager. Tel n'est pas le cas à ce jour en matière salariale.

En effet, en l'état actuel de la législation, lorsque le Conseil d'Etat négocie avec les représentants de la fonction publique, il a, dans la limite du budget adopté, l'entière compétence pour décider, par exemple, d'accroître ou de réduire le nombre des fonctionnaires, mais il n'a strictement aucun moyen de s'engager sur un éventuel échelonnement de l'augmentation des rémunérations.

Dans la limite du cadre budgétaire qui lui est octroyé par le Parlement, le Conseil d'Etat ne peut en théorie pas discuter du niveau des salaires. Sa seule marge de manœuvre est, matériellement, le nombre de nouveaux fonctionnaires.

Prima facie, et c'est ce que pensent certains députés, l'ancrage de l'annuité dans une loi, pérenniserait l'évolution à la hausse des conditions salariales des fonctionnaires. Les débats budgétaires de ces dernières années démontrent toutefois qu'il n'en est rien. Au contraire, le fait que l'annuité soit annuellement discutée dans le cadre d'un débat spécifique au Grand Conseil (lié à la nécessité de changer la loi) conduit à faire de l'annuité un enjeu essentiel des discussions budgétaires, d'une part, et prive le Conseil d'Etat de toute discussion constructive sur ce point avec les syndicats de la fonction publique, d'autre part.

Les employés de la fonction publique fournissent dans leur immense majorité un travail de qualité. Le salaire qu'ils perçoivent n'est pas illégitime. Mais telle n'est pas la question posée par le projet de loi.

Cette réalité n'enlève en outre rien au fait que, comparativement au secteur privé, les fonctionnaires, en moyenne, bénéficient d'un salaire global

moyen d'environ 25% supérieur à celui pratiqué dans le privé. Il faut effectivement rappeler que le salaire annuel moyen dans le secteur privé oscille entre 85'000.- francs et 90'000.- francs, alors que, selon le bilan social de l'Etat pour l'année 2014, le salaire annuel moyen de la fonction publique, à Genève, est de 116'906.- francs.

Dans la mesure où il est demandé au Conseil d'Etat de maîtriser les charges de fonctionnement du Canton, il semble curieux que ce même Conseil d'Etat ne dispose pas de la compétence de décider dans quelle mesure il peut – ou non – ne serait-ce qu'à titre partiel, augmenter le salaire de ses fonctionnaires.

Il faut encore relever, comme déjà indiqué, que si aujourd'hui l'ancrage de l'annuité dans la loi permet de laisser croire à certains que cela constitue la garantie d'une annuité à la fonction publique, c'est oublier qu'en fonction des majorités parlementaires changeantes cela pourrait conduire exactement à la situation inverse. Le Conseil d'Etat pourrait alors se voir privé par le parlement de la possibilité d'accorder toute ou partie de l'annuité. Dans un cas comme dans l'autre, cette situation n'apparaît pas souhaitable dès lors qu'il appartient, au sens de la minorité, de laisser au Conseil d'Etat la marge de manœuvre nécessaire pour accorder – ou non – une juste rémunération à ses employés, si possible après une négociation entreprise avec les syndicats de la fonction publique.

Contrairement à ce que d'aucuns soutiennent, ce projet de loi ne prévoit pas la suppression de l'annuité. Son objectif est, principalement, d'effectuer un transfert de compétences à la faveur du Conseil d'Etat.

Pour toutes ces raisons, et d'autres qu'il conviendra encore d'exprimer oralement lors des débats, il paraît indispensable d'octroyer au Conseil d'Etat la compétence de décider, à la fin de chaque année et pour l'année suivante, s'il est approprié d'accorder une augmentation de salaire, partielle ou complète, aux membres du personnel de l'Etat, dans la mesure de la situation économique et budgétaire. Cette simplification devrait au demeurant faciliter la tâche du gouvernement dans les arbitrages budgétaires.

Au bénéfice de ces explications, la minorité vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.