

*Date de dépôt : 13 août 2019*

## **Rapport**

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Lydia Schneider Hausser, Roger Deneys, Alberto Velasco, Pierre Vanek, Jocelyne Haller, Jean-Marie Voumard, François Baertschi, Jean Batou, Christian Zaugg, Jean-Charles Rielle, Thierry Cerutti, Sandra Golay, Jean Sanchez, Sandro Pistis, Nicole Valiquer Grecuccio, Irène Buche, Daniel Sormanni, Salika Wenger, Eric Stauffer, André Python, Christian Frey, Magali Orsini, Caroline Marti, Pascal Spuhler, Isabelle Brunier, Salima Moyard, Christian Flury, Francisco Valentin, Romain de Sainte Marie, Cyril Mizrahi modifiant la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) (D 1 11) (*Pas de concurrence entre les prestations à la population et les mécanismes salariaux !*)**

*Rapport de majorité de M. Cyril Aellen (page 1)*

*Rapport de première minorité de M<sup>me</sup> Caroline Marti (page 45)*

*Rapport de seconde minorité de M. Jean Burgermeister (page 52)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Cyril Aellen**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances a étudié le projet de loi susvisé lors de ses séances des 23 novembre, 7 décembre 2016, 25 janvier, 1<sup>er</sup> février, 1<sup>er</sup> mars et 28 juin 2017, sous les présidences successives de MM. Roger Deneys et Edouard Cuendet.

A l'issue de ses travaux, une courte majorité de la commission suggérait alors au Grand Conseil de refuser d'entrer en matière sur le projet de loi proposé. Un premier rapport a été rendu en ce sens le 28 novembre 2017 (PL 11877-A).

Lors de sa session du jeudi 25 janvier 2018, le Grand Conseil a renvoyé ce projet de loi en commission des finances.

La commission des finances a ainsi complété ses travaux en réexaminant le projet de loi en question lors de ses séances des 31 janvier, 7 et 21 février 2018, sous la présidence de M. Edouard Cuendet.

A l'issue de ses travaux complémentaires, une courte majorité de la commission suggérait alors au Grand Conseil d'accepter, sans modification, le projet de loi proposé. Un deuxième rapport a été rendu en ce sens le 6 mars 2018 (PL 11877-B).

Lors de sa session du jeudi 26 avril 2018, le Grand Conseil a renvoyé, une nouvelle fois, ce projet de loi en commission des finances.

Saisie de ce projet de loi une troisième fois, la Commission des finances a ainsi complété ses travaux lors de ses séances des 6 juin 2018, 29 août 2018, 5 septembre 2018, 20 mars, 8 mai et 12 juin 2019, sous les présidences successives de M. Edouard Cuendet et de M<sup>me</sup> Frédérique Perler.

En substance, la commission a suivi de façon attentive les discussions conduites par le Conseil d'Etat avec les entités subventionnées concernées par ce projet de loi. Elle a ainsi régulièrement entendu M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, Conseillère d'Etat, ainsi que des collaborateurs du Département des finances (ci-après DF), à savoir notamment M. Pierre Beguet, Directeur général, M. Yves Fornallaz, Directeur à la direction du budget et M. Olivier Fiumelli, Conseiller financier à la direction du budget.

### **Rappel de la situation**

Pour rappel, le projet de loi 11877 vise à introduire un nouvel article législatif dans la loi sur les indemnités et les aides financières (ci-après LIAF), soit un article 16A qui prévoit :

*« Art. 16A Mécanismes salariaux (nouveau)*

*L'Etat accorde un complément d'indemnité annuel afin de couvrir l'entier des charges imposées par les mécanismes salariaux et d'indexation des salaires annuels en vigueur au sein de l'entité indemnisée. »*

En effet, le mécanisme de la LIAF prévoit que les entités indemnisées peuvent être tenues d'appliquer les indexations ou annuités décidées par le

Conseil d'Etat ou fixées par des conventions collectives. Or, jusqu'à un passé récent, seule une partie de ces augmentations étaient prises en charge par l'Etat. En principe, la prise en charge financière de l'Etat correspondait à la part subventionnée ; en effet, l'Etat partait du principe que les coûts financiers liés aux indexations et aux annuités devaient être supportés par toutes les « sources de financement » des entités subventionnées, cela de façon proportionnelle. Dans les faits, cela n'a pas toujours été possible de sorte que les entités subventionnées se sont parfois trouvées dans une situation financière difficile, devant, alternativement ou cumulativement, faire des économies, diminuer les prestations ou puiser dans leurs réserves.

Le projet de loi 11877 veut imposer à l'Etat de payer l'entier des coûts liés aux indexations ou annuités décidées par le Conseil d'Etat ou fixées par des conventions collectives, cela indépendamment de savoir si les autres « sources de financement » des entités subventionnées le font ou sont en capacité de le faire.

### **Suivi des discussions intervenues entre le Conseil d'Etat et les entités subventionnées concernées par le présent projet de loi.**

#### ***a) Séance de commission du 6 juin 2018***

La commission a été informée, lors de sa séance du 6 juin 2018 que, peu avant le dernier retour du projet de loi 11877 en commission, à savoir le 18 avril 2018, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté portant notamment sur la question du financement de l'indexation et des annuités octroyées par les entités subventionnées. L'arrêté est joint au présent rapport.

Il est ainsi constitué un groupe de travail afin d'effectuer une revue des règles applicables en matière de mécanismes salariaux (y compris l'effet de noria) ainsi que les restitutions des subventions thésaurisées.

Ce groupe de travail devait effectuer ses travaux en collaboration avec les représentants désignés par l'AGOER et l'INSOS Genève.

L'arrêté fixait l'organisation et la mission de ce groupe de travail. Il imposait aussi un calendrier et l'obligation de rendre un rapport.

De même, il était prévu une démarche similaire avec la FEGEMS et l'AGEMS.

La date de reddition du rapport au Conseil d'Etat était fixée au 15 juillet 2018. Ce délai court était rendu possible notamment parce que des réunions informelles avaient eu lieu depuis mars 2018.

A la demande de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, la commission a accepté de sursoir au déroulement de ses travaux, dans l'attente de la reddition du rapport constitué par le Conseil d'Etat.

### ***b) Séance de commission du 29 août 2018***

Conformément à son engagement, M<sup>me</sup> Fontanet est revenue devant la commission des finances, lors de sa séance du 29 août 2018.

Elle a informé les commissaires de la reddition du rapport, par le groupe de travail, dans les délais convenus. Le rapport a été remis aux commissaires à la fin du mois d'août 2018 (voir annexes 1 et 2).

Lors de la séance de la commission des finances du 29 août 2018, M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet a également informé les commissaires que le Département des finances avait eu des discussions avec l'AGEMS et la FEGEMS, mais qu'aucun accord n'avait encore été finalisé.

Le Département des finances avait reçu, le 29 août 2018, un mandat du Conseil d'Etat pour entamer avec chacune des entités du périmètre concerné, le même type de négociation que celle faite avec AGOEER et INSOS Genève. Un nouvel arrêté du Conseil d'Etat indiquait les entités concernées par cette question de subventionnement des mécanismes salariaux. M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet a assuré la commission des finances de sa volonté d'agir vite.

En substance, toutes les associations membres de l'AGOEER et d'INSOS ont toutes validé ce qui est sorti des discussions.

Au niveau de l'évolution de la situation avant et après la proposition du groupe de travail, il a été relevé par le groupe de travail qu'une partie des revenus de l'entité subventionnée vient de la subvention LIAF qu'elle reçoit, une autre partie vient des revenus dont les paramètres sont fixés par l'Etat (par exemple le prix de pension) et le reste vient d'autres revenus (ex. cafétéria, ateliers). Jusqu'à présent, le taux de subventionnement était fixé selon une base de calcul pour le financement par l'Etat des mécanismes salariaux qui « collait » à la subvention LIAF et qui ne tenait pas compte d'autres revenus. La proposition du groupe de travail consiste à intégrer tous les revenus fixés par l'Etat et non indexés.

Au niveau de l'effet de noria, il y avait au départ une subvention totale de l'Etat, mais elle était ressentie, en raison de son mode de calcul, comme une réduction budgétaire linéaire qui ne tenait pas compte de la réalité de chaque établissement. En effet, l'effet de noria était calculé de façon globale. Avec l'application de ce qui a été convenu, un calcul sera fait « sur mesure » et chaque année pour chaque entité.

Pour les EPH, le taux de subventionnement de l'annuité et de l'indexation passera d'un taux moyen pondéré de 55% à plus de 84% selon les estimations de la direction générale de l'action sociale avec des taux très différenciés selon les institutions. Parmi les EPH, il y a des établissements très entrepreneuriaux comme Pro ou Trajet et qui reçoivent très peu de subventions de l'Etat. Avec le nouveau système, la fondation Pro recevrait ainsi 19% de subventionnement de l'annuité et de l'indexation. Par contre, pour les entités qui n'ont pas d'activité entrepreneuriale, le taux de subventionnement est plus élevé. Pour les institutions actives dans l'enseignement spécialisé et la réinsertion des mineurs, le taux de subventionnement passerait d'une moyenne pondérée de 83% à un taux proche de 100%.

Pour l'effet noria, l'idée a été que les entités calculent elles-mêmes l'effet noria. Deux méthodes ont été proposées, soit avec une année de retard, qui était assez imprécise, soit avec deux années de retard. Les entités subventionnées ont finalement choisi la solution où la rectification est effectuée avec deux années de retard considérant que cela permet de suivre exactement la réalité du financement des institutions.

Le nouveau mode de calcul de l'effet noria n'aura aucun impact financier pour l'Etat.

S'agissant du taux de restitution de subvention, M<sup>me</sup> Fontanet a indiqué que l'accord trouvé fait passer d'un système où le taux est aujourd'hui fixé par le contrat de prestations à une solution où le taux sera fixé sur la base d'une décision du Conseil d'Etat de façon individualisée pour chacune des entités subventionnées, cela de façon à tenir compte de leur taux de subventionnement, de leur performance passée et de besoins futurs. Les entités subventionnées pourront, par exemple, conserver des fonds pour effectuer des investissements futurs, si ceux-ci sont justifiés.

### *c) Séance de commission du 5 septembre 2018*

Il est revenu sur ce qui a été précédemment exposé. Un rappel des enjeux est fait et des précisions sont fournies, notamment sur questions des commissaires. Il est rappelé que les discussions avec les EMS sont en bonne coordination entre le Département des finances et celui de la cohésion sociale.

Sur question, il a été indiqué que, pour les institutions AGOER et INSOS, avec l'ancien système, il y a un subventionnement moyen pondéré de 66% ; le coût pour une annuité pleine est de 2,5 millions de francs. Cela représente 1 million de francs pour une indexation à 0,5% et 2 millions de francs pour une indexation à 1%. Ainsi, avec une indexation à 1% et une annuité pleine, cela représente 4,5 millions de francs. C'est le coût selon le système actuel.

Si on passe au coût moyen pondéré relevé par la proposition du groupe de travail, on arrive à une annuité pleine de 3,2 millions de francs, soit 0,7 million de francs d'augmentation. Quant à l'indexation à 1%, elle passerait à 2,6 millions de francs. Globalement, le coût passerait ainsi de 3,5 millions de francs à 5,9 millions de francs avec la proposition du groupe de travail. Maintenant, si on intégrait un financement à 100%, l'année pleine serait de 3,9 millions de francs et une indexation à 1% serait de 3,2 millions de francs, soit 7,1 millions de francs au total.

Sur question, il a été précisé que les revenus dynamiques sont des revenus pouvant croître selon les mêmes proportions que les mécanismes salariaux. Le groupe de travail a proposé au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté 7208-2013 du 2 octobre 2013 et de le remplacer par un nouvel arrêté précisant que l'Etat finance les mécanismes salariaux des institutions bénéficiaires d'une indemnité et active dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement et de réinsertion et les institutions actives dans le domaine du handicap, au prorata de l'ensemble des subventions de l'Etat et en tenant compte des revenus non dynamiques avérés. Il s'agit de toutes les subventions de l'Etat qui ne sont pas indexées, par exemple les prix de pension pour les EPH qui n'ont pas évolué depuis 4 ans.

Sur question, il est indiqué que des discussions avec les HUG et l'IMAD, ainsi qu'avec d'autres institutions, devaient être engagées rapidement.

#### ***d) Séance de commission du 20 mars 2019***

M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet a rappelé que la commission des finances était saisie du PL 11877-B et qu'elle avait donné mission au Conseil d'Etat d'examiner ce qu'il était possible de faire. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat a des accords avec l'ensemble des entités. L'accord avec l'AGOEER-INSOS, déjà présenté à la commission a conduit à un taux de prise en charge des coûts de l'indexation et de l'annuité, qui est ainsi passé de 66% à 89%. Pour l'AGEMS-FEGEMS-EMS-SOINS, le taux est passé de 22% à 52%.

Dans les faits, il y a maintenant toute une série d'institutions avec lesquelles des accords ont été conclus et pour lesquelles il y a déjà eu des amendements au budget 2019 : l'Hospice général passe avec l'accord de 55,9% à 100% (uniquement pour l'asile) et l'IMAD de 70,9% à 90,7%. Le Conseil d'Etat a également passé un accord avec les HUG dont le taux de prise en charge par l'Etat passe de 48% à 88,6%.

Tous ces accords sont basés sur les mêmes principes, à savoir la différence entre les revenus dynamiques et les revenus non dynamiques. Selon l'accord, il était convenu que la prise en charge par le budget de l'Etat serait à compter

de 2020. Le Conseil d'Etat a toutefois eu une discussion sur le fait qu'il ne lui paraissait pas tout à fait correct de traiter les institutions de façon différente. Aussi, il a été décidé d'un dies a quo au premier janvier 2019. Lorsque cela est nécessaire, des demandes de crédits extraordinaires seront déposées.

L'UNIGE passe d'un taux de 62,7% à 66,2%.

Les HES sont déjà subventionnées à 100% et ne sont donc pas concernées.

Les écoles de musique, les foyers de jour, la LAVI et la FASe ne sont pas concernés non plus par ces accords puisque cela ne changerait rien pour leur situation.

Au total, avant conclusion de ces accords, on était à 14 millions de francs pour l'annuité. Avec accord, on se trouve à 21,8 millions de francs, soit un supplément de 7,9 millions de francs. L'ensemble des entités ont accepté ces accords. Si le PL 11877 était voté tel quel, le coût pour l'Etat, juste pour l'annuité, se montrait à 26,5 millions de francs.

S'agissant de la question de l'indexation, en moyenne à 1% (dans le budget 2019, il n'y avait pas d'indexation), il faut savoir que, sans accords, le coût initial était de 17,2 millions de francs. Avec les accords, le coût pour l'Etat est de 24,7 millions de francs. Avec le projet de loi 11877, il serait 32,5 millions de francs. Si l'on additionne l'annuité et l'indexation, le coût pour l'Etat est de 17,5 millions de francs supplémentaires avec l'accord tandis qu'avec le projet de loi, il serait de 27,5 millions de francs.

M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet a fait remarquer que les entités sont contentes et que les départements rapporteurs le sont également.

Sur question, M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet confirme que les accords se suffisent à eux-mêmes, seront intégrés dans les contrats de prestations, mais ne feront pas l'objet d'une loi spécifique.

#### ***e) Séance de commission du 8 mai 2019***

Le Département des finances propose de faire une présentation sur le bilan des accords conclus avec les établissements subventionnés en lien avec le PL 11877-B. Les commissaires ont également posé de nouvelles questions.

Dans le présent rapport, seuls les éléments nouveaux abordés seront exposés.

Le Conseil d'Etat a adopté les derniers accords avec l'UNIGE et les HUG. Cela représente 0,1 million de francs en plus pour l'UNIGE et 4,9 millions de francs en plus pour les HUG par rapport à l'annuité initiale pour l'exercice 2019. Les demandes de crédits supplémentaires ont été demandées par les départements.

Le nombre d'ETP nécessaires aux entités subventionnées n'a pas été intégré dans le cadre des discussions ; c'est une question distincte.

Sur question, il est confirmé qu'à partir du moment où la grille salariale reste ce qu'elle est, à un moment donné, toutes choses étant égales par ailleurs, le cumul moyen du coût de l'annuité et de l'effet de noria est de zéro. S'il n'y a ni augmentation du nombre des effectifs en ETP ni augmentation du salaire moyen par des fonctions plus spécialisées ou de plus en plus de cadres, le coût de la masse salariale devrait globalement être stable. Le problème rencontré est lié à une croissance importante de l'Etat.

A l'Hospice général, il y a deux activités distinctes : d'une part l'action sociale et, d'autre part, l'asile et la migration. Pour l'action sociale, les revenus d'immeubles sont considérés comme dynamiques puisqu'il y a adaptation des loyers (ils sont considérés comme des immeubles de placement). Par contre, pour les subventions de la Confédération qui viennent en complément à la subvention LIAF pour l'activité asile et migration, il est prévu, comme ce qui est déjà le cas pour 2019, une couverture à 100% des mécanismes salariaux.

La dernière institution à avoir fait l'objet d'un amendement au budget 2019 est l'IMAD. Son taux de subventionnement était jusqu'à présent de 71%, ce qui correspondait à la subvention LIAF. Or, il y a des soins LAMal pour 19,8% qui ne sont pas indexés. Il a donc été considéré qu'il serait judicieux de remonter à 90,7% la couverture des mécanismes salariaux. Par contre, tout ce qui est par exemple les repas à domicile et autres (9,3% des revenus) a été considéré comme des revenus dynamiques. Selon la situation actuelle, cela serait 1,3 million de francs pour une annuité nette (selon l'ancien système et ses 71% de taux de subvention). Avec l'accord, c'est 1,7 million de francs.

Pour les HUG, il y a une subvention en moyenne de 48%. Il y a également l'assurance obligatoire des soins par rapport à laquelle il n'y a pas de marge de manœuvre pour les HUG vu que la valeur du point n'a pas évolué. Il a donc été proposé aux HUG d'intégrer tout cela dans le taux de subventionnement pour arriver à une couverture à 89% des mécanismes salariaux.

#### ***f) Séance de commission du 8 mai 2019***

Les commissaires ont décidé de passer au vote sans réel débat. Il faut souligner que les échanges avaient déjà été nourris lors de l'examen du projet de loi ... durant 3 ans !

**Votes****1<sup>er</sup> débat**

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 11877-B :

Oui : 7 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC)

Non : 5 (2 PDC, 3 PLR)

Abstentions : 2 (2 MCG)

**L'entrée en matière est acceptée.**

**2<sup>e</sup> débat**

La présidente procède au vote du 2<sup>e</sup> débat :

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 16A pas d'opposition, adopté

Art. 2 pas d'opposition, adopté

**3<sup>e</sup> débat**

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 11877-B :

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)

Non : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : -

**Le PL 11877-B est refusé.**

## **Projet de loi (11877-C)**

**modifiant la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) (D 1 11)**  
*(Pas de concurrence entre les prestations à la population et les mécanismes salariaux !)*

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

### **Art. 1      Modification**

La loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, est  
modifiée comme suit :

### **Art. 16A    Mécanismes salariaux (nouveau)**

L'Etat accorde un complément d'indemnité annuel afin de couvrir l'entier des  
charges imposées par les mécanismes salariaux et d'indexation des salaires  
annuels en vigueur au sein de l'entité indemnisée.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

01934 - 2018

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

## ARRÊTÉ

Analyse des contraintes en matière de mécanismes salariaux et de restitutions de subventions des institutions affiliées à l'AGOEEER (association genevoise des organismes d'éducation, d'enseignement et de réinsertion) et à l'INSOS Genève (Association cantonale des institutions pour personnes avec handicap)

18 avril 2018

## LE CONSEIL D'ÉTAT

Vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), du 4 octobre 2013;

vu la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait), du 21 décembre 1973;

vu la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), du 15 décembre 2005;

vu le procès-verbal des rencontres d'une délégation du Conseil d'Etat avec l'AGOEEER et l'INSOS en date des 16 janvier et 27 février 2018;

vu l'arrêté du Conseil d'Etat du 2 octobre 2013 relatif au mode de calcul des compléments de subvention accordés aux entités au titre de l'indexation, des mécanismes salariaux et des cotisations CPEG,

### ARRÊTE :

1. Un groupe de travail est constitué afin d'effectuer une revue des règles applicables en matière de mécanismes salariaux (y compris l'effet Noria), ainsi que des restitutions des subventions thésaurisées.

- 2 -

2. Ce groupe de travail effectuera ses travaux en collaboration avec les représentants désignés par l'AGOEER et l'INSOS Genève.
3. Organisation :
  - a. Le groupe de travail est constitué de représentants du département des finances (DF) et des départements de tutelle des institutions, soit le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) et le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS).
  - b. Le groupe de travail est présidé par un représentant du DF.
  - c. Le DF doit rencontrer les institutions en compagnie des représentants des départements de tutelle.
4. Missions du groupe de travail :
  - a. En ce qui concerne le financement des mécanismes salariaux (annuité et indexation), le groupe de travail devra analyser le rapport de dépendance des entités subventionnées vis-à-vis de l'Etat, ce qui nécessite d'étudier la structure de leurs revenus en se basant sur les comptes 2017. L'objectif est d'essayer de trouver les plus petits dénominateurs communs au sein de la diversité des institutions, afin de faire ressortir leur capacité à générer d'autres revenus et leur degré de dépendance aux subventions de l'Etat et, si possible, de dégager de nouvelles règles applicables à l'ensemble des subventionnés et qui remplaceraient celle du taux de subventionnement.
  - b. En ce qui concerne l'effet Noria, le groupe de travail devra formaliser la méthode (calcul de l'effet Noria en fonction de la réalité effective au sein des institutions), qui sera ensuite mise en œuvre par l'office du personnel de l'Etat (OPE) avec le soutien des entités et de leurs départements de tutelle.
  - c. En ce qui concerne les thésaurisations de subventions et leur restitution en fin de contrat de prestations, le groupe de travail devra analyser :
    - i. Les contraintes résultant des normes comptables applicables aux entités, qui constitueraient un obstacle au financement des institutions et/ou de projets futurs.
    - ii. La trésorerie des entités de manière à identifier les problématiques qui pourraient se poser à court et moyen terme.

Sur la base de ces analyses le groupe de travail devra proposer des modifications visant à contribuer à l'objectif de recherche d'efficacité et d'encouragement des pratiques entrepreneuriales au sein des institutions affiliées à l'AGOEER et à l'INSOS Genève.
5. Calendrier :
  - a. Les institutions transmettent à la direction générale des finances (DGFE) et aux départements de tutelle les comptes révisés ou provisoires d'ici au 30 avril 2018.
  - b. Le groupe de travail effectue les travaux mentionnés au point 4 ci-dessus d'ici fin mai 2018.
  - c. Le groupe de travail remet son rapport au Conseil d'Etat le 15 juillet 2018.
6. Livrables :
  - a. Le rapport du groupe de travail présente un diagnostic de la situation financière et la trésorerie des institutions, ainsi que leur capacité à se financer par d'autres revenus que les subventions.

- 3 -

- b. Les solutions envisagées dans le rapport devront s'accompagner d'une évaluation financière pour les institutions et pour l'Etat de Genève qui pourra être utilisée pour l'élaboration du projet de budget 2019 et du plan financier quadriennal 2019-2022.
7. Le DF, en collaboration avec le DEAS, prend contact avec la FEGEMS (Fédération genevoise des établissements médico-sociaux) et l'AGEMS (Association genevoise des établissements médico-sociaux) pour leur proposer une démarche similaire à celle convenue avec l'AGOEER et l'INSOS Genève aux points 3 à 7 décrits ci-dessus.

Communiqué à :

DF 1 ex.  
DIP 1 ex.  
DEAS 1 ex.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Blizell".

## ANNEXE 2

ANNEXE IV  
27-08-2018

Analyse des contraintes en matière de mécanismes salariaux et de restitutions de subventions des institutions affiliées à l'AGOEER (association genevoise des organismes d'éducation, d'enseignement et de réinsertion) et à l'INSOS Genève (Association cantonale des institutions pour personnes avec handicap)

# Rapport du groupe de travail au Conseil d'Etat

15 juillet 2018

Département des finances et des ressources humaines (DF)  
Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)  
Département de la cohésion sociale (DCS)

## Contenu

1. Introduction .....	3
2. Le groupe de travail et ses missions .....	3
3. Périmètre du rapport .....	4
4. Financement des mécanismes salariaux .....	8
4.1. Statut du personnel .....	8
4.2. Complément de subvention lié aux mécanismes salariaux .....	9
4.3. Comment ça marche et combien cela coûte ? .....	9
4.4. Taux de subventionnement LIAF vs Taux réel de subventionnement .....	11
4.5. Proposition du groupe de travail .....	13
5. Effet Noria .....	13
5.1. Définition .....	13
5.2. Ressenti des institutions et incompréhensions relatives à l'effet Noria .....	14
5.3. Proposition du groupe de travail .....	14
5.4. Méthodologie proposée .....	14
6. Restitutions de subventions non dépensées .....	16
6.1. Historique .....	16
6.2. Problématique .....	17
6.3. Proposition du groupe de travail .....	18
7. Trésorerie des entités .....	19
8. Conclusion .....	19
9. Annexes .....	19

## 1. Introduction

À la suite des demandes de l'AGOEER (Association genevoise des organismes d'éducation, d'enseignement et de réinsertion) et INSOS-Genève (Association cantonale des institutions pour personnes avec handicap) et dans le contexte de l'examen par le Parlement du projet de loi 11877 modifiant la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) (D 1 11) (Pas de concurrence entre les prestations à la population et les mécanismes salariaux !), une délégation du Conseil d'Etat a été instituée pour rencontrer les représentants de ces associations.

Une première rencontre a eu lieu le 16 janvier 2018 et a permis de mieux comprendre les problématiques rencontrées les membres de ces associations en matière de financement des mécanismes salariaux, de calcul de l'effet Noria, de restitution de subventions en fin de contrats de prestation et de coupes budgétaires.

Le Conseil d'Etat a adopté le 21 février 2018 les orientations à suivre en ce qui concerne trois des quatre points soulevés : financement des mécanismes salariaux, effet Noria et restitution de subventions.

Le 27 février 2018, la délégation du Conseil d'Etat a pu répondre aux institutions et il a été convenu de mettre en place rapidement un groupe de travail de manière à être en mesure de proposer des améliorations pour ces trois points dans le cadre du processus budgétaire 2019.

## 2. Le groupe de travail et ses missions

Le groupe de travail, institué par l'Arrêté du Conseil d'Etat du 18 avril 2018 (no 1934-2018) est composé de représentants du département des finances et des ressources humaines (DF-DGFE/OPE) et des départements de tutelle des institutions, soit le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP - direction financière du département et OEJ) et le département de la cohésion sociale (DCS-DGAS). Le groupe de travail est présidé par un représentant du DF.

Selon l'Arrêté no 1934-2018 (annexe 1), les missions du groupe de travail sont les suivantes :

- a. *« En ce qui concerne le financement des mécanismes salariaux (annuité et indexation), le groupe de travail devra analyser le rapport de dépendance des entités subventionnées vis-à-vis de l'Etat, ce qui nécessite d'étudier la structure de leurs revenus en se basant sur les comptes 2017. L'objectif est d'essayer de trouver les plus petits dénominateurs communs au sein de la diversité des institutions, afin de faire ressortir leur capacité à générer d'autres revenus et leur degré de dépendance aux subventions de l'Etat et, si possible, de dégager de nouvelles règles applicables à l'ensemble des subventionnés et qui remplaceraient celle du taux de subventionnement.*
- b. *En ce qui concerne l'effet Noria, le groupe de travail devra formaliser la méthode (calcul de l'effet Noria en fonction de la réalité effective au sein des institutions), qui sera ensuite mise en œuvre par l'office du personnel de l'Etat (OPE) avec le soutien des entités et de leurs départements de tutelle.*
- c. *En ce qui concerne les thésaurisations de subventions et leur restitution en fin de contrat de prestations, le groupe de travail devra analyser :*
  - i. *Les contraintes résultant des normes comptables applicables aux entités, qui constitueraient un obstacle au financement des institutions et/ou de projets futurs.*

- ii. La trésorerie des entités de manière à identifier les problématiques qui pourraient se poser à court et moyen terme.

Sur la base de ces analyses le groupe de travail devra proposer des modifications visant à contribuer à l'objectif de recherche d'efficience et d'encouragement des pratiques entrepreneuriales au sein des institutions affiliées à l'AGOER et à INSOS Genève. »

Le Conseil d'Etat a décidé d'exclure des missions du groupe de travail la question de l'adéquation du montant de subvention accordée par entité par rapport aux besoins avérés et de la soutenabilité des mesures d'économie imposées ces dernières années. Il est vrai que, depuis 2008, le financement de ces institutions a basculé à la charge des cantons avec la nouvelle répartition des tâches cantons-Confédération (RPT), le montant des subventions n'a évolué que très marginalement, au gré de l'ouverture de nouvelles places ou des mesures d'économie imposées par l'Etat. Il est donc peu contestable que le niveau de chacune des subventions doit être réajusté dans un sens ou dans un autre. Cette mission incombe à chaque département subventionneur. A cet effet le DCS a lancé le projet OFE (objectivation du financement des établissements) qui devrait permettre de réallouer les ressources en fonction des prestations effectuées.

Toutes les données financières du présent rapport ont été transmises par la DGAS et le DIP à la DGFE.

### 3. Périmètre du rapport

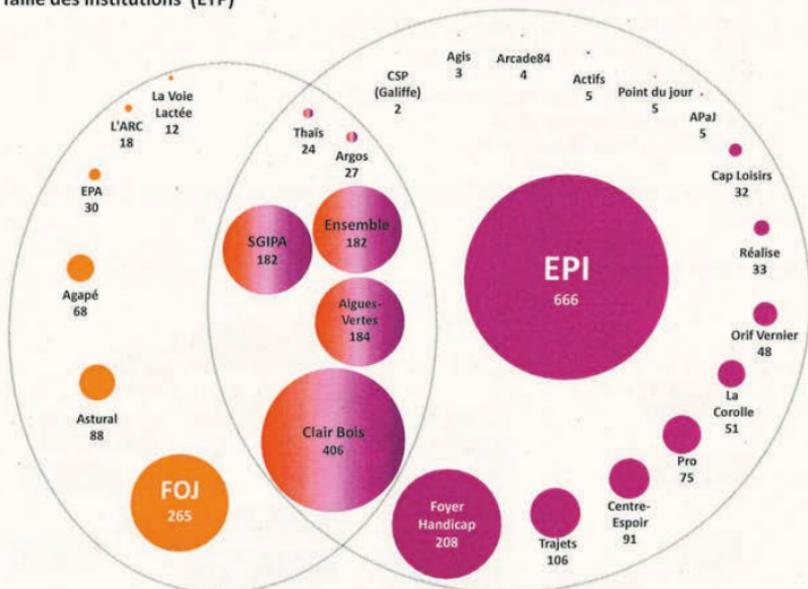
Le schéma ci-dessous présente les 28 institutions membres soit de l'AGOER, soit de INSOS-Genève, ou encore membres des deux associations faitières.

#### Périmètre - Affiliation



Le schéma ci-après présente la taille des institutions selon le nombre d'équivalents temps plein (ETP) fixes (hors temporaires, stagiaires, etc.) pour l'exercice 2017.

### Taille des institutions (ETP)



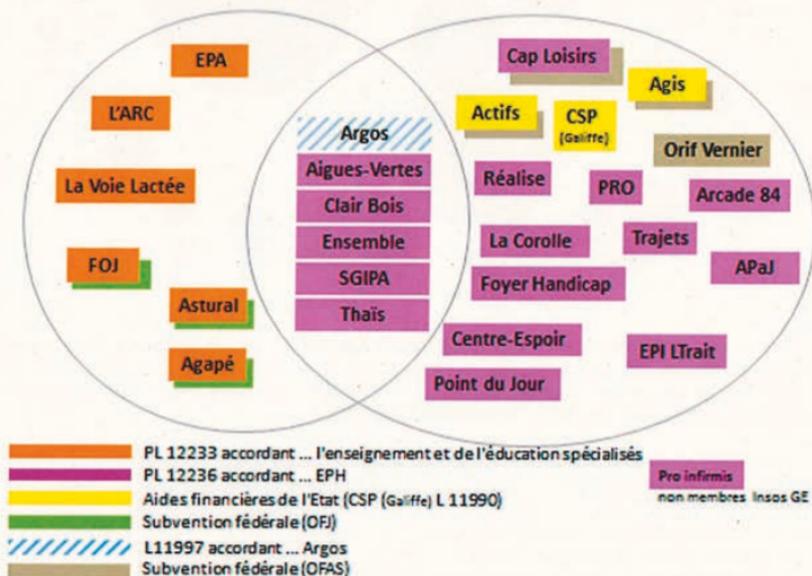
Au vu des missions fixées par le Conseil d'Etat, le rapport du groupe de travail ne concerne que les entités qui font l'objet d'une loi ou d'un projet de loi de financement LIAF (loi sur les indemnités et les aides financières) et qui reçoivent un complément de subvention permettant de financer une partie des mécanismes salariaux :

- Loi 11997 accordant une indemnité annuelle de fonctionnement pour les années 2017 à 2020 à l'Association Argos.
- PL 12233 accordant une indemnité à des institutions actives dans le domaine de l'enseignement et de l'éducation spécialisés pour les années 2018 à 2021 :
  - Fondation officielle de la jeunesse (FOJ)
  - Association genevoise d'actions préventives et éducatives (AGAPÉ)
  - Association ASTURAL
  - Association Ecole Protestante d'Altitude de Saint-Cergue (EPA)
  - Fondation L'ARC, une autre école
  - Association La Voie Lactée
- PL 12236 accordant une indemnité aux établissements accueillant des personnes handicapées (EPH) pour les années 2018 à 2021 :
  - EPH - Etablissements publics pour l'intégration (EPI)
  - EPH - Clair-Bois – adultes et mineurs
  - EPH - Foyer Handicap
  - EPH - Fondation SGIPA – adultes et mineurs
  - EPH - Aigues-Vertes

- EPH - Fondation Ensemble – adultes et mineurs
- EPH - Fondation Trajets
- EPH - Centre Espoir (Armée du salut)
- EPH - Association La Corolle
- EPH - Fondation Pro entreprise sociale privée
- EPH - La Maison des Champs (Thais)
- EPH - Réalise
- EPH - Association pour l'appartement de jour (APAJ)
- EPH - Association Arcade 84
- EPH - Association Point du Jour

Le schéma ci-après présente les institutions selon le type de subvention (indemnité, aide financière).

### Quels type de subventions ?

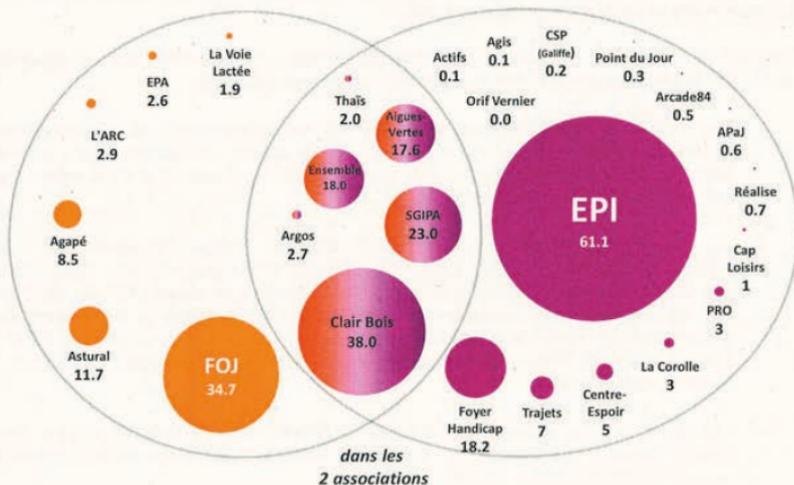


Deux autres entités, Cap loisirs (membre d'INSOS-Genève) et Pro-Infirmités figurent dans ce PL12236, mais ne reçoivent pas de complément de subvention pour les mécanismes salariaux.

Le schéma ci-dessous présente les institutions en fonction des montants de subventions accordées.

### Quel montant de subvention de l'Etat (B 2018)

en million F



L'annexe 2 détaille toute ces informations par loi ou PL et par département subventionneur (DCS ou DIP) sous la forme d'un tableau récapitulatif.

## 4. Financement des mécanismes salariaux

### 4.1. Statut du personnel

Les modalités d'octroi des subventions accordées à ces institutions sont réglées par la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF).

Cette loi ne dit rien sur les conditions salariales et leurs progressions. Celles-ci dépendent des règles appliquées par les entités selon les cas de figure suivants :

- Les EPI sont soumis directement à la loi sur le personnel de l'administration cantonale (LPAC) de par une disposition de la loi sur l'intégration des personnes handicapées. Les employés des EPI sont donc traités exactement de la même façon que les employés du petit Etat (LTrait).
- Les institutions membres de l'AGOEER, à savoir Agapé, Aigues-Vertes, Argos, Astural, Clair Bois, Ensemble, EPA, FOJ, l'Arc, La Voie lactée, SGIPA, Thaïs (Maison des Champs) doivent respecter la convention collective de travail CCT de l'AGOEER. Sur les aspects de progression salariale, cette CCT reprend 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), sa grille salariale et les mécanismes salariaux.
- Les autres entités, à savoir Pro, Réalise, la Corolle, l'APAJ, le Point du jour, Trajet, Centre Espoir, Foyer Handicap, Arcade 84, suivent d'autres conventions collectives ou leur propre règlement interne.

Il est à noter que parmi ces institutions, seules les EPI et la FOJ sont de droit public. Mais si les EPI doivent suivre la LPAC, la loi sur la FOJ précise que ses employés sont soumis à un rapport de droit privé et à une CCT.

Il existe donc des différences de niveau salarial entre les institutions appliquant la LTrait et celles qui disposent de leur propre grille salariale et/ou CCT sectorielle.

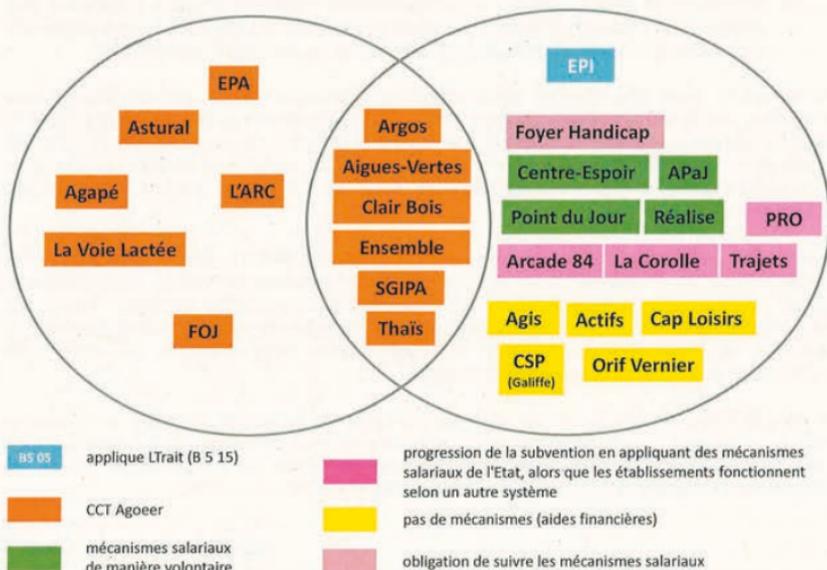
Il est important de relever qu'au-delà de la question des mécanismes salariaux, l'application de la grille salariale de la LTrait permet aux institutions qui la suivent d'avoir des niveaux de salaire comparables avec d'autres institutions actives dans les secteurs santé-social appliquant la LPAC (comme les HUG, l'imad ou l'Hospice général) et donc de rester attractifs en matière de recrutement par rapport aux "poids lourds" de la profession. Inversement, les institutions qui n'appliquent pas la grille salariale de l'Etat présentent des niveaux de rémunération très inférieurs et ont des difficultés de recrutement (ex. La Corolle).

En matière de mécanismes salariaux, le schéma ci-dessous résume la situation en présentant les institutions :

- appliquant la grille salariale et les mécanismes salariaux de l'Etat strictement ou par analogie (Législation cantonale, CCT AGOEER, application de manière volontaire ou contrainte, comme c'est le cas de la Fondation Foyer-Handicap),
- ne recevant pas de complément de subvention pour les mécanismes salariaux (institutions recevant des aides financières sans subventionnement de la masse salariale),

- recevant actuellement un complément de subvention ("mécanismes salariaux" au taux de subventionnement) mais qui n'appliquent pas la grille salariale de l'Etat, ni les mécanismes salariaux.

### Mécanismes salariaux



#### 4.2. Complément de subvention lié aux mécanismes salariaux

Le Conseil d'Etat a fixé la liste des entités pouvant recevoir un complément de subvention pour financer les mécanismes salariaux dans un Arrêté du Conseil d'Etat adopté en 2008, renouvelé en 2013 (voir annexe 3). Toutes les institutions qui font partie du périmètre du rapport y figurent.

Il est toutefois à noter que bien qu'elles reçoivent ce complément de subvention, certaines entités membres de l'INSOS-Genève ont un système de progression salariale différent de l'Etat.

#### 4.3. Comment ça marche et combien cela coûte ?

Toutes les institutions désignées par l'Arrêté du Conseil d'Etat sont visées par les deux dispositions suivantes figurant dans la loi ou le projet de loi LIAF, ainsi que dans leur contrat de prestations :

- *Il est accordé, au titre des mécanismes salariaux annuels, un complément d'indemnité calculé sur la masse salariale des entités au prorata de la participation de l'Etat (subvention d'exploitation) à la couverture des charges, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil. Ce ratio est déterminé sur la base des derniers états*

financiers approuvés ou, en cas de changement important, sur la base du dernier budget élaboré.

- L'indexation décidée par le Conseil d'Etat donne également lieu à une augmentation de l'indemnité. Ce complément est calculé sur la masse salariale des entités au prorata de la participation de l'Etat (subvention d'exploitation) à la couverture des charges. Ce ratio est déterminé sur la base des derniers états financiers approuvés ou, en cas de changement important, sur la base du dernier budget élaboré.

Ainsi, sur la base des derniers états financiers approuvés ou, en cas de changement important, sur la base du dernier budget élaboré, le département subventionneur calcule le taux de subventionnement de l'institution et transmet ce chiffre, ainsi que la masse salariale totale de l'entité à l'office du personnel de l'Etat (OPE). Ce dernier peut ensuite calculer, pour chaque institution, la part d'annuité accordée par l'Etat (ainsi que l'effet Noria) et la part d'indexation.

En principe, ces institutions appliquent la norme comptable RPC21, ainsi que la directive de l'Etat EGE-02-04 - Présentation et révision des états financiers des entités subventionnées (LIAF). Toutefois, il a été constaté des divergences d'application de cette norme par certaines institutions et plus particulièrement leurs organes de révision (notamment sur la question de l'utilisation des fonds et leur présentation comptable), ce qui complexifie l'analyse et la comparaison des états-financiers.

A ce jour, dans les conditions actuelles (sur la base des montants accordés en 2018), en appliquant le taux de subventionnement (calculé sur la base du budget 2018), en supposant une annuité pleine et une indexation financée par l'Etat de par exemple 0.5%, les mécanismes salariaux pour chacune des institutions seraient les suivants :

	Taux de subventionnement	Annuité	Indexation
Fondation Clair Bois - secteur mineurs	82%	148443	61'325
Fondation Ensemble - secteur mineurs	94%	72467	29'937
Association genevoise d'actions préventives et éducatives (AGAPÉ)	77%	88056	36'378
La Voie lactée	93%	16946	7'001
L'ARC, une autre école	95%	25667	10'603
Fondation SGIPA - secteur mineurs	87%	45635	18'853
Astural - éducation spécialisée	78%	61861	25'556
Astural - enseignement spécialisé	78%	57437	23'728
Ecole protestante d'altitude - éducation spécialisée	49%	15837	6'543
Ecole protestante d'altitude - enseignement spécialisé	49%	7'893	3'261
Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) - éducation spécialisée	88%	347'363	143'503
Algues-Vertes	61%	159'728	65'987
Association pour l'appartement de jour (APAJ)	87%	6'257	2'585
Association Arcade 84	73%	3'764	1'555
Association Argos	66%	27'832	11'498
Centre Espoir (Armée du salut)	35%	39'838	16'458
Clair-Bois - Adultes	58%	215'744	89'128
Fondation Ensemble - Adultes	68%	85'531	35'335
Enveloppe destinée aux nouvelles places	53%	45'352	18'736
Etablissements publics pour l'intégration (EPI)	57%	547'118	226'026
Fondation Pro entreprise sociale privée	15%	14'833	6'128
Foyer Handicap	52%	135'300	55'895
Association La Corolle	51%	34'633	14'307
La Maison des Champs (Thaïs)	56%	17'378	7'179
Association Point du Jour	68%	2'594	1'071
Réalise	7%	3'349	1'383
Fondation SGIPA - Adultes	76%	168'903	69'777
Fondation Trajets	45%	56'475	23'331
<b>TOTAL</b>		<b>2'452'234</b>	<b>1'013'067</b>

Le tableau ci-dessous présente trois simulations, destinées à évaluer les conséquences financières d'une élévation du taux de subventionnement :

- deuxième colonne (système actuel au taux de subventionnement présenté dans le tableau page précédente, soit un taux moyen pondéré de 66%) : l'effet d'une annuité pleine est de 2.5 millions et une indexation de 0.5% de 1.0 million,
- troisième colonne, selon un taux de subventionnement moyen de 89%,
- quatrième colonne, selon un taux de subventionnement de 100%.

AGOEEER / INSOS	Système actuel	Proposition groupe	PL 11877
<i>En millions de CHF</i>	Selon tx de subv. pondéré de 66%	Selon tx de subv. pondéré de 89%	Selon tx subv. à 100%
<b>Annuité pleine (hors effet Noria)</b>	2.5	3.2	3.9
<b>Indexation (0.5%)</b>	1.0	1.3	1.6
<b>Total</b>	<b>3.5</b>	<b>4.6</b>	<b>5.5</b>
<b>Total PFQ 2019-2022</b>	16.9	20.9	26.9

#### 4.4. Taux de subventionnement LIAF vs Taux réel de subventionnement

L'Etat ne finance les mécanismes salariaux et l'indexation qu'au prorata de la participation de l'Etat via sa subvention d'exploitation prévue dans la loi LIAF. Dans l'esprit de la disposition de la LIAF relative au complément de subvention citée au point 4.3., les institutions doivent financer l'autre part des mécanismes salariaux et l'indexation avec leurs autres revenus.

Or, l'analyse des états financiers des institutions des entités montre que :

- elles reçoivent d'autres subventions de l'Etat, sous d'autres formes (subside pour la formation scolaire spéciale, participation au financement des emplois de solidarité et allocation retour à l'emploi, subventions de l'office fédéral de la justice, etc.),
- des revenus importants sont fixés directement par l'Etat (prix de pension, prestations complémentaires AI, prestations fournies à la demande de l'OCAI, etc.),
- le marché sur lequel elles peuvent vendre des prestations est généralement limité et/ou très concurrentiel.

Ainsi, il s'avère que les revenus propres réellement dynamiques sont généralement très faibles. Certains revenus sont même anti-dynamiques, puisque les économies exigées sur certaines entités rendent plus difficile la vente de certaines prestations à d'autres. Par exemple, pour les EPI, les revenus provenant de services mandatés par l'Hospice général sont en baisse en 2017.

Le taux de subventionnement des EPI est de 57% en 2018 selon la méthode actuelle. En revanche, si on prenait en compte en complément de la subvention LIAF de 62 millions, d'autres revenus fixés par l'Etat et qui n'ont pas ou marginalement évolué au cours des quatre derniers exercices :

- les 18 millions de revenus de pensions pour les centres de jour ou l'accompagnement à domicile (prix fixé par la DGAS et qui n'a pas évolué ces derniers exercices), le taux de subventionnement monte à environ 75%, et si on ajoute encore,
- les 9 millions de revenus de la formation professionnelle (mandats de l'AI avec couverture tarifaire par l'AI-Genève selon les règles de la Confédération - le volume de ces revenus est en baisse) et les 6 millions de mandats "mesures marché du travail" de l'OCE (également en diminution) et de participation cantonale aux emplois de solidarité, le taux de subventionnement grimpe à 93%.

Les EPI enregistrent un revenu d'environ CHF 104 millions selon leurs états financiers 2017. Les revenus qui peuvent être considérés comme "dynamiques" (possibilité de les augmenter pour compenser la part non financée des mécanismes salariaux) sont les 5 millions de revenus de fabrication (projet/mandat Parc des Vernes, etc.) et les 2 millions de revenus de la cafétéria.

En prenant en compte l'ensemble des revenus "non dynamiques", c'est-à-dire ceux sur lesquels les institutions n'ont aucune marge de manœuvre, ni sur le prix, ni sur le volume (en l'absence d'évolution des revenus de prix de pension et autres sources de revenus dont les tarifs sont de la compétence de l'Etat), une première analyse effectuée par le DCS et le DIP montre qu'en moyenne,

- pour les EPH, le taux de subventionnement passerait d'un taux moyen pondéré de 55% à plus de 84% selon les estimations du DCS/DGAS, avec des taux très différenciés selon les institutions (de 19% pour la fondation PRO à plus de 98% pour cents pour Thaïs-Maison des Champs).
- pour les institutions actives dans l'enseignement spécialisé et la réinsertion des mineurs, le taux de subventionnement passerait d'un taux moyen pondéré de 83% à un taux proche de 100% selon les estimations du DIP. L'exemple de la FOJ (98.4%) est détaillé ci-dessous :



#### Fondation officielle de la jeunesse FOJ

	2017	Revenus dynamiques	Commentaires
Dons et legs reçus et affectés	724'925.00	non	fonds affectés
Subvention OFJ	3'279'854.00	non	subvention fédérale
Subvention DIP	32'451'411.00	non	
Subvention PRE	1'139'768.00	non	
Dime de falcool	10'000.00	non	subv. cantonale
Subvention non monétaires Veyrier	15'000.00	non	subv. non monétaire
Subvention non monétaires La Pommière	125'000.00	non	subv. non monétaire
Pensions	390'312.00	non	majoritairement pensions par services d'Etat (HG, SPAd, SPMi, ...)
Prestations AEMO et prises en charge re	4'915'623.75	non	lignes de subvention DFJ
Prestations APMF communes	121'770.00	non	Les actions préventives en milieu familial (APMF) sont facturées au prix coûtant.
Service placeur des autres cantons	0.00	non	
Loyers et locations diverses	1'156'951.80	non	Les appartements sont loués à des jeunes en difficultés. Il n'est pas possible de prévoir une augmentation des loyers sans péjorer la situation des jeunes hébergés.
Dissolutions réserves et provisions	0.00	non	fonds affectés
<b>Total produits d'exploitation</b>	<b>44'330'415.55</b>		
Produits financiers	16'951.10	non	
Produits hors exploitation	778'734.56	oui ?	partiellement possible pour les recettes d'atelier (174 Kf en 2017). Toutefois, on ne peut pas exiger de cet atelier un rendement commercial compte tenu des jeunes accueillis (besoin d'être remis sur les rails afin de s'intégrer)
Fonds subventions OFJ - rénovation Gilly	1'719'167.00	non	fonds affectés
Produits exercices antérieurs	30'853.15	non	
Utilisation et dissolution fonds affectés	504'829.73	non	fonds affectés
<b>TOTAL PRODUITS</b>	<b>47'380'951.09</b>		
<b>Part des revenus non dynamiques</b>	<b>98.36%</b>		

#### 4.5. Proposition du groupe de travail

Le groupe de travail propose de modifier l'arrêté du Conseil d'Etat n°7208-2018 du 2 octobre 2013, ainsi que le texte figurant dans les trames des lois LIAF et des contrats de prestations afin que le taux de subventionnement de l'entité se base, non plus seulement sur la subvention LIAF, mais sur l'ensemble des subventions fixées et non indexées par l'Etat (exemple prix de pensions lorsqu'ils ne sont pas ajustés, ce qui est cas depuis quelques années).

Le tableau ci-dessous compare le taux de subventionnement tel qu'il apparaît dans les contrats de prestations 2018-2021 avec la proposition du groupe de travail.

		Contrat prestations 2018-2021	Proposition du groupe de travail
Etablissements publics pour l'intégration (EPI)	B 5 05	57%	93%
Aigues-Vertes	CCT AGOEEER	61%	95%
Association Argos	CCT AGOEEER	66%	96%
Association genevoise d'actions préventives et éducatives (AGAPE)	CCT AGOEEER	77%	99%
Association pour l'appartement de jour (APAJ)	CCT AGOEEER	87%	94%
Astural	CCT AGOEEER	78%	97%
Clair-Bois	CCT AGOEEER	58%	87%
Ecole protestante d'altitude	CCT AGOEEER	49%	100%
Fondation Ensemble	CCT AGOEEER	68%	93%
Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) - éducation spécialisée	CCT AGOEEER	88%	98%
Fondation SGIPA	CCT AGOEEER	76%	93%
La Maison des Champs (Thais)	CCT AGOEEER	56%	98%
La Voie lactée	CCT AGOEEER	93%	100%
L'ARC, une autre école	CCT AGOEEER	95%	100%
Association Arcade 84	Règlement ou CCT spécifique	73%	76%
Association La Corolle	Règlement ou CCT spécifique	51%	99%
Association Point du Jour	Règlement ou CCT spécifique	68%	73%
Centre Espoir (Armée du salut)	Règlement ou CCT spécifique	35%	69%
Fondation Pro entreprise sociale privée	Règlement ou CCT spécifique	15%	19%
Fondation Trajets	Règlement ou CCT spécifique	45%	78%
Foyer Handicap	Règlement ou CCT spécifique	52%	79%
Réalise	Règlement ou CCT spécifique	7%	54%

Par rapport à la situation actuelle, cette proposition présente actuellement un coût supplémentaire d'environ 0.8 million pour l'octroi d'une annuité aux établissements (hors effet Noria) et de 0.3 millions pour une indexation de 0.5%.

## 5. Effet Noria

### 5.1. Définition

Selon la littérature professionnelle en matière de gestion des ressources humaines, l'effet Noria désigne la mesure de la réduction de la masse salariale obtenue par une entreprise lors du remplacement de salariés âgés par des salariés plus jeunes, à effectif constant (ou l'augmentation de la masse salariale si la politique de recrutement est inverse).

A l'Etat de Genève, cet effet est appliqué depuis plusieurs législatures lors de l'élaboration budgétaire à la masse salariale du Petit Etat ainsi que sur celle des entités subventionnées concernées (au prorata du taux de subventionnement).

L'application de l'effet Noria ne demande aucun effort particulier puisqu'il résulte d'un phénomène naturel (remplacement de salariés âgés par des plus jeunes). La variation de la masse salariale dégagée par l'effet Noria n'a pas de conséquence sur :

- les usagers (maintien des prestations),
- le personnel (pas de baisse ou de blocage des traitements),
- le management (effectif constant).

## 5.2. Ressenti des institutions et incompréhensions relatives à l'effet Noria

La communication des départements de tutelle aux entités subventionnées n'a porté ces dernières années uniquement sur un effort global d'économie sur la masse salariale (mesures d'économies du Conseil d'Etat augmentées d'un "taux Noria" d'économie supplémentaire indépendamment de l'évolution de la masse salariale des institutions). Actuellement, l'effet Noria est calculé sur la base d'un taux uniforme (de -0,44%) pour le secteur subventionné. Ce taux est très "prudent" dans la mesure où un effet réel supérieur se vérifie chaque année au sein du Petit Etat. Pour le Petit Etat, ce décalage est ensuite mesuré par l'OPE et le correctif de réduction budgétaire est intégré au budget suivant, ce qui n'est pas le cas pour les entités subventionnées. L'effet Noria a été ressenti comme une économie supplémentaire à la charge des entités, alors qu'il devrait être indolore car reposant sur la variation effective de la masse salariale.

D'autre part, certaines institutions pensaient que l'effet Noria était proportionnel au turn-over ou que son incidence dans le secteur subventionné était différente de celui observé dans le Petit Etat, notamment en regard de la taille des établissements ou de leurs caractéristiques de population. Or, il n'en n'est rien : l'effet Noria résulte du stock cumulé des annuités octroyées par le passé (augmentations salariales). Le turn-over n'est qu'un déclencheur car un service à faible turn-over (carrières longues) aura un nombre de départ limité mais pour chacun d'eux un gros effet Noria (exemple des enseignants). Inversement, un service à fort turn-over aura un nombre important de départs avec pour chacun un effet Noria plus modeste. Par conséquent, l'effet Noria est indépendant de la taille de la structure et de son turn-over et uniquement la conséquence des augmentations octroyées antérieurement (et qui sont bien les mêmes pour toutes les entités du Grand Etat) en cas de remplacement par du personnel moins expérimenté.

## 5.3. Proposition du groupe de travail

Conformément à la mission fixée et en accord avec l'AGOEER et l'INSOS-Genève, il est proposé que l'effet Noria soit mesuré au travers d'une valorisation précise effectuée par chaque établissement subventionné selon la méthodologie de l'office du personnel de l'Etat décrite ci-dessous, avec un décalage de deux ans acceptable pour les associations. Le Service d'audit interne (SAI) pourra régulièrement contrôler les calculs des entités.

La prise en compte de la méthode proposée ne devrait globalement modifier que marginalement ce résultat.

Cette proposition, qui consiste à prendre en compte à posteriori la réalité des variations salariales dues aux départs et à leurs remplacements, n'a aucun effet sur la politique de recrutement des institutions. C'est au contraire la politique de recrutement qui aura un effet sur la variation de la masse salariale.

## 5.4. Méthodologie proposée

Il convient de valoriser l'effet Noria de l'année précédente en neutralisant certains aspects qui ne doivent pas interférer :

- augmentations d'effectifs : ces variations augmentent la masse salariale et ne doivent pas être prises en compte,

- effet de structure : des réorganisations, revalorisation de fonctions etc. augmentent la masse salariale et ne doivent pas être pris en compte,
- annuité : l'octroi d'une annuité augmente la masse salariale et ne doit pas être pris en compte.

Afin de ne pas influencer le résultat par les éléments ci-dessus, on ne s'intéressera qu'aux départs sur une année civile. L'objectif est de lister l'intégralité des départs sur POSTES FIXES sur la dernière année civile; il devra coïncider avec les effectifs de sorties du bilan social Grand Etat.

Pour chaque départ, il faudra indiquer la classe et l'annuité au moment du départ ainsi que l'annuité du remplaçant. A défaut, une annuité égale à la moitié de celle de la personne partante sera prise en considération.

Le résultat obtenu est une baisse de la masse salariale avérée et patente.

Chaque entité devra remplir en début d'année le formulaire avec la liste du personnel ayant quitté l'année précédente et transmettre le résultat avant fin mars au département de tutelle pour vérification et saisie du montant global de l'effet Noria dans l'outil d'élaboration budgétaire. L'Office du Personnel sera en copie de cet échange et les fichiers détaillés seront à disposition pour d'éventuels audits (SAI, CdC).

Pour prendre en compte cet effet Noria réel, deux solutions sont possibles :

1. L'effet Noria réel pour l'année N est pris en compte pour le calcul des mécanismes salariaux accordés au projet de budget de l'année N+2. Par exemple, au projet de budget 2019, au lieu de tenir compte d'un effet Noria calculé sur la base du taux uniforme, la réduction due à l'effet Noria réel est calculée par l'entité lors du bouclage de l'exercice 2017.
2. L'effet Noria continue d'être calculé sur la base du taux uniforme de l'Etat au projet de budget. Mais, à la fin de l'exercice N, l'entité calcule son effet Noria réel. La différence entre les deux montants fait l'objet d'une restitution à l'Etat ou d'un complément de subvention. Cette différence devrait pouvoir être comptabilisée dans les comptes de l'Etat et de l'entité avant la fin du bouclage de l'exercice N.

La première solution a le désavantage d'une prise en compte de l'effet Noria réel de manière décalée de 2 ans, mais elle est sans doute plus simple à mettre en œuvre.

La deuxième solution permet de prendre en compte l'effet Noria réel sur l'exercice qui le concerne. Toutefois, elle nécessite des flux d'information entre l'Etat et l'entité concernée, de même que des écritures comptables, en fin d'exercice lors d'une période généralement chargée.

Le groupe de travail propose la première solution (plus pragmatique).

L'effet Noria réel pour l'année N serait pris en compte pour le calcul des mécanismes salariaux accordés au projet de budget de l'année N+2.

## 6. Restitutions de subventions non dépensées

### 6.1. Historique

Le principe de restitutions de subventions non dépensées a été introduit dans la législation genevoise par le vote du PL 7899 du Conseil d'Etat modifiant la LGAF en décembre 1998.

Extrait de l'exposé des motifs :

*Ce point est, sur le principe, simple. En d'autres termes et à l'exception des provisions, réserves, etc. autorisées dans le respect des normes comptables fixées, il ne peut y avoir thésauroisation de subventions. Les montants non dépensés sont donc restituables selon des modalités à fixer d'entente entre l'entité et l'Etat.*

*Dans la pratique, il s'agira de tenir compte des autres types de ressources (comme les fonds privés) avec leur impact sur le résultat dégagé par l'entité : une analyse cas par cas s'impose donc. Enfin, il ne s'agira pas de décourager une diversification dans la recherche de fonds par les entités concernées. Dans cet esprit des contrats de prestations devront être mis sur pied en prévoyant les modalités de répartition du résultat, si nécessaire avec la constitution d'une réserve pour déficits futurs, etc.*

Puis, la LIAF, adoptée le 15 décembre 2005 a repris la même disposition quasi à l'identique :

#### **Art. 17 Restitution des montants non dépensés**

<sup>1</sup> Les montants non dépensés après détermination du résultat comptable établi selon les dispositions et les normes visées à l'article 12, alinéa 3, lettre a, ne peuvent pas être thésaurisés par l'entité. Ils sont restituables à l'Etat selon des modalités à définir. Le Conseil d'Etat fixe, en particulier, un délai à l'entité pour la restitution des montants non dépensés. Au surplus, les articles 28, alinéa 2, et 29 sont applicables.

<sup>2</sup> Restent réservées des dispositions du droit cantonal ou un accord spécifique (contrat de prestations ou analogue) visant notamment à encourager la recherche de fonds privés, une répartition du résultat entre l'entité et l'Etat, la constitution d'une réserve pour déficits futurs.

Le RIAF précise la question de la restitution des subventions non dépensées de la manière suivante :

#### **Art. 19 Traitement du résultat**

<sup>1</sup> En vertu du principe de proportionnalité, il n'est demandé aucune restitution à un bénéficiaire recevant une aide financière inférieure ou égale à 10 000 F par année, pour autant qu'il ait fourni les prestations prévues.

<sup>2</sup> Les modalités de traitement du résultat prévues dans le contrat de droit public ou la décision sont :

a) soit une restitution totale du résultat dans les cas dûment justifiés;

b) soit une répartition entre l'Etat et le bénéficiaire selon des modalités de calcul et un taux fixés.

<sup>3</sup> Les modalités de calcul mentionnées à l'alinéa 2 ne prennent en compte que les subventions monétaires.

#### **Art. 20 Restitution du résultat**

<sup>1</sup> Le département concerné s'assure du respect des dispositions sur le traitement du résultat fixées dans le contrat de droit public ou la décision.

<sup>2</sup> Au terme de la période, le département concerné procède à l'analyse des états financiers. En cas de bénéfice constaté sur la période, il en informe l'institution en vue de la restitution du montant. Sauf modalités spécifiques qui seraient négociées (délai, plan de remboursement avec un taux d'intérêt), les règlements et directives en vigueur à l'Etat de Genève sont applicables.

## 6.2. Problématique

En mars 2006, soit deux mois après la mise en vigueur de la LIAF, l'inspection cantonale des finances (aujourd'hui le SAI) présentait un rapport No 06-16 relatif au « traitement de la thésaurisation des indemnités et aides financières par les entités bénéficiaires » dans lequel il était laissé entendre que les montants thésaurisés se montaient à plusieurs dizaines de millions. Suite à ce rapport, en suivant une recommandation de la Cour des comptes, la commission des finances avait alors souhaité la mise en place du schéma comptable actuellement en vigueur qui voit la reconnaissance chaque année dans les comptes des entités de la part restituable à l'Etat, en fonds étrangers, et de la part qu'elle pourra conserver à l'échéance du contrat, en fonds propres.

Dans le cadre du renouvellement des contrats de prestations des EPH et des organismes d'éducation, d'enseignement et de réinsertion, le taux de conservation du bénéfice par les entités a été augmenté pour pratiquement toutes les entités (voir tableau ci-dessous). Ces taux sont bien évidemment corrélés avec la capacité des entités à générer des revenus autres que la subvention de l'Etat. Un taux de subventionnement faible équivaut à un taux de conservation plus élevé et vice-versa. Par exemple, dans le tableau ci-dessous, l'EPH Centre Espoir (Armée du salut) subventionné à hauteur de 35% peut conserver 73% de son bénéfice, alors que la FOJ qui est subventionnée à hauteur de 80% ne peut conserver que 30%.

	Taux de conservation du bénéfice 2018-2021	Taux de conservation du bénéfice 2014-2017
Fondation Clair Bois - secteur mineurs	41%	formule
Fondation Ensemble - secteur mineurs	36%	formule
Association genevoise d'actions préventives et éducatives (AGAPÉ)	30%	19%
La Voie lactée	14%	16%
L'ARC, une autre école	15%	13%
Fondation SGIPA - secteur mineurs	32%	formule
Astural - éducation spécialisée	27%	17%
Astural - enseignement spécialisé	27%	17%
Ecole protestante d'altitude - éducation spécialisée	59%	50%
Ecole protestante d'altitude - enseignement spécialisé	59%	50%
Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) - éducation spécialisée	30%	15%
EPH - Aigues-Vertes	45%	formule
EPH - Association pour l'appartement de jour (APAJ)	25%	formule
EPH - Association Arcade 84	36%	formule
Association Argos	33%	33%
Fondation Cap loisirs	92%	80%
Centre Espoir (Armée du salut)	73%	formule
Clair-Bois - Adultes	41%	formule
Centre social protestant de Genève (CSP) (uniquement pour l'atelier Galiffe)	92%	92%
Fondation Ensemble - Adultes	36%	formule
Etablissements publics pour l'intégration (EPI)	49%	formule
Fondation Pro entreprise sociale privée	95%	formule
Foyer Handicap	56%	formule
Association La Corolle	61%	formule
La Maison des Champs (Thais)	59%	formule
Association Point du Jour	38%	formule
Pro Infirmis	97%	89%
Réalise	100%	formule
Fondation SGIPA - Adultes	32%	formule
Fondation Trajets	63%	formule

formule :  $(\text{total des revenus} - \text{subvention}) / \text{total des revenus}$

Douze ans après l'entrée en vigueur de la LIAF, il s'avère que la problématique de la thésaurisation des subventions n'a plus la même importance du point de vue de l'Etat. Des restitutions plus ou moins conséquentes ont été effectuées suite au travail des départements et des règles claires ont été fixées dans des directives émises par le groupe LIAF.

Par ailleurs, au vu des économies imposées sur les subventions ces dernières années, seulement 8 entités (sur 28) ont pu générer un bénéfice à répartir sur la période 2014-2017 comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous (certaines entités apparaissent deux fois dans le tableau ci-dessous car les lignes de subventions sont rattachées à des programmes différents):

	Montant restituable contrat 2014-2017
Association genevoise d'actions préventives et éducatives (AGAPÉ)	245'604
Fondation SGIPA - secteur mineurs	156'882
Astural - éducation spécialisée	188'377
Astural - enseignement spécialisé	174'904
Ecole protestante d'altitude - éducation spécialisée	190'152
Ecole protestante d'altitude - enseignement spécialisé	94'772
Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) - éducation spécialisée	790'745
Etablissements publics pour l'intégration (EPI)	725'818
Fondation Pro entreprise sociale privée	212'852
La Maison des Champs (Thaïs)	731'274
Fondation SGIPA - Adultes	609'276
<b>TOTAL</b>	<b>4'120'656</b>

Du point de vue des institutions consultées, cette problématique reste importante. Premièrement, elles y voient une forme d'injustice puisqu'en cas de bénéfice, il y a une répartition entre l'Etat et l'institution, alors qu'une perte n'est assumée que par l'institution. Deuxièmement, elles considèrent que le taux de restitution n'est pas suffisamment attractif pour récompenser les efforts d'efficience ou entrepreneurial qu'elles développeraient.

### 6.3. Proposition du groupe de travail

Le groupe de travail considère que le taux de restitution ne devrait pas être fixé au préalable dans un contrat de prestations ratifié par une loi votée par le Grand Conseil.

Les décisions en matière de restitutions devraient être examinées et décidées par le Conseil d'Etat selon des critères et une procédure à définir, à la fin de chaque période contractuelle.

Ainsi, il devrait être possible de tenir compte, non seulement du taux de subventionnement, de la performance passée de l'entité, mais aussi de ses besoins futurs.

Cela nécessite de modifier d'une part, les dispositions des futurs contrats de prestations en matière de restitution de subventions, et d'autre part, la directive relative au traitement des bénéficiaires et des pertes des entités subventionnées.

L'effet financier de cette proposition reste limité à l'échelle de l'Etat et dépendra de l'appréciation qui sera effectuée cas par cas.

## 7. Trésorerie des entités

En lien avec la problématique de la thésaurisation de subvention, le groupe de travail devait aussi examiner la question de la gestion de la trésorerie des entités. Suite à la séance du 10 avril 2018 spécifiquement dédiée à ce sujet, il est apparu qu'il n'y avait pas de problèmes spécifiques de trésorerie autres que techniques liées à la gestion centralisée des liquidités.

## 8. Conclusion

Le groupe de travail propose donc au Conseil d'Etat :

- d'annuler l'Arrêté n°7208-2013 du 2 octobre 2013 et de le remplacer par un nouvel arrêté précisant que l'Etat finance les mécanismes salariaux des institutions bénéficiaires d'une indemnité et actives dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement et de réinsertion et les institutions actives dans le domaine du handicap, au prorata de l'ensemble des subventions de l'Etat et en tenant compte des revenus non dynamiques avérés.
- de considérer l'effet Noria réel calculé par chaque institution, à déduire de l'annuité accordée en N+2. Concrètement, chaque entité calculerait l'effet Noria effectif selon la méthodologie de l'OPE et le SAI contrôlerait régulièrement ces calculs.
- de renoncer à fixer dans les contrats de prestations le taux de restitutions des subventions non dépensées et de définir des modalités et une procédure afin de déterminer les montants que les institutions peuvent conserver à l'échéance des contrats.

Ces propositions sont acceptées par l'AGOER et l'INSOS-Genève.

## 9. Annexes

Annexe 1 Arrêté du Conseil d'Etat n°1934-2018 du 18 avril 2018

Annexe 2 Liste des entités, subvention 2018 et taux de subvention

Annexe 3 Arrêté du Conseil d'Etat n°7208-2013 du 2 octobre 2013

Annexe 4 Position AGOER – INSOS-Genève

Annexe 5 Position de la DGAS

*Ont participé à la rédaction de ce rapport :*

- DF/DGFE : Pierre Béguet, Olivier Fiumelli, Yves Fornallaz, Axel Gürdogan.
- DF/OPE : Gianni Arzilliero, André Vuichard.

*Ont fourni les données financières :*

- DIP : Carlos Anido, Laurent Barbaresco, Aldo Maffia.
- DCS/DGAS : Jean-Christophe Bretton, Didier Donzallaz.

*Le groupe de travail remercie Pierre Coucourde, Président de l'AGOER, Jérôme Laederach, Président de l'INSOS-Genève, et Marina Vaucher, secrétaire associative de leurs contributions respectives, ainsi que tous les représentants des institutions qui ont été consultés.*

Annexe 1 - Arrêté du Conseil d'Etat n°1934-2018 du 18 avril 2018

01934 - 2018

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE



## ARRÊTÉ

Analyse des contraintes en matière de mécanismes salariaux et de restitutions de subventions des institutions affiliées à l'AGOER (association genevoise des organismes d'éducation, d'enseignement et de réinsertion) et à l'INSOS Genève (Association cantonale des institutions pour personnes avec handicap)

18 avril 2018

## LE CONSEIL D'ÉTAT

Vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), du 4 octobre 2013;  
vu la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait), du 21 décembre 1973;  
vu la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), du 15 décembre 2005;  
vu le procès-verbal des rencontres d'une délégation du Conseil d'Etat avec l'AGOER et l'INSOS en date des 16 janvier et 27 février 2018;  
vu l'arrêté du Conseil d'Etat du 2 octobre 2013 relatif au mode de calcul des compléments de subvention accordés aux entités au titre de l'indexation, des mécanismes salariaux et des cotisations CPEG,

### ARRÊTE :

1. Un groupe de travail est constitué afin d'effectuer une revue des règles applicables en matière de mécanismes salariaux (y compris l'effet Noria), ainsi que des restitutions des subventions thésaurisées.

- 2 -

2. Ce groupe de travail effectuera ses travaux en collaboration avec les représentants désignés par l'AGOEEER et l'INSOS Genève.
3. Organisation :
  - a. Le groupe de travail est constitué de représentants du département des finances (DF) et des départements de tutelle des institutions, soit le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) et le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS).
  - b. Le groupe de travail est présidé par un représentant du DF.
  - c. Le DF doit rencontrer les institutions en compagnie des représentants des départements de tutelle.
4. Missions du groupe de travail :
  - a. En ce qui concerne le financement des mécanismes salariaux (annuité et indexation), le groupe de travail devra analyser le rapport de dépendance des entités subventionnées vis-à-vis de l'Etat, ce qui nécessite d'étudier la structure de leurs revenus en se basant sur les comptes 2017. L'objectif est d'essayer de trouver les plus petits dénominateurs communs au sein de la diversité des institutions, afin de faire ressortir leur capacité à générer d'autres revenus et leur degré de dépendance aux subventions de l'Etat et, si possible, de dégager de nouvelles règles applicables à l'ensemble des subventionnés et qui remplaceraient celle du taux de subventionnement.
  - b. En ce qui concerne l'effet Noria, le groupe de travail devra formaliser la méthode (calcul de l'effet Noria en fonction de la réalité effective au sein des institutions), qui sera ensuite mise en œuvre par l'office du personnel de l'Etat (OPE) avec le soutien des entités et de leurs départements de tutelle.
  - c. En ce qui concerne les thésaurisations de subventions et leur restitution en fin de contrat de prestations, le groupe de travail devra analyser :
    - i. Les contraintes résultant des normes comptables applicables aux entités, qui constitueraient un obstacle au financement des institutions et/ou de projets futurs.
    - ii. La trésorerie des entités de manière à identifier les problématiques qui pourraient se poser à court et moyen terme.

Sur la base de ces analyses le groupe de travail devra proposer des modifications visant à contribuer à l'objectif de recherche d'efficience et d'encouragement des pratiques entrepreneuriales au sein des institutions affiliées à l'AGOEEER et à l'INSOS Genève.
5. Calendrier :
  - a. Les institutions transmettent à la direction générale des finances (DGFE) et aux départements de tutelle les comptes révisés ou provisoires d'ici au 30 avril 2018.
  - b. Le groupe de travail effectue les travaux mentionnés au point 4 ci-dessus d'ici fin mai 2018.
  - c. Le groupe de travail remet son rapport au Conseil d'Etat le 15 juillet 2018.
6. Livrables :
  - a. Le rapport du groupe de travail présente un diagnostic de la situation financière et la trésorerie des institutions, ainsi que leur capacité à se financer par d'autres revenus que les subventions.

- 3 -

- b. Les solutions envisagées dans le rapport devront s'accompagner d'une évaluation financière pour les institutions et pour l'Etat de Genève qui pourra être utilisée pour l'élaboration du projet de budget 2019 et du plan financier quadriennal 2019-2022.
7. Le DF, en collaboration avec le DEAS, prend contact avec la FEGEMS (Fédération genevoise des établissements médico-sociaux) et l'AGEMS (Association genevoise des établissements médico-sociaux) pour leur proposer une démarche similaire à celle convenue avec l'AGOER et l'INSOS Genève aux points 3 à 7 décrits ci-dessus.

Communiqué à :

DF 1 ex.  
DIP 1 ex.  
DEAS 1 ex.



Certifié conforme,

La Chancellerie d'Etat

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Bluyck', written over the printed text 'La Chancellerie d'Etat'.



## Annexe 3 Arrêté du Conseil d'Etat n°7208-2013 du 2 octobre 2013

7208-2013

**ARRÊTÉ**

relatif au mode de calcul des compléments de subvention accordés aux entités au titre de l'indexation, des mécanismes salariaux et des cotisations CIA/CEH (CPEG dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014)

02 octobre 2013

**LE CONSEIL D'ÉTAT**

Vu la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), du 15 décembre 2005, et son règlement d'application (RIAF), du 20 juin 2012;

vu l'arrêté du Conseil d'Etat du 2 avril 2008 (n° Aigle 4143-2008);

vu l'extrait de procès-verbal du Conseil d'Etat relatif au financement de l'augmentation de la part employeur des cotisations à la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG), du 5 juin 2013 (n° Aigle 4353-2013);

vu la volonté du Conseil d'Etat de faire figurer tant dans les contrats de prestations que dans leur loi de ratification une disposition concernant les mécanismes salariaux, l'indexation et les cotisations CIA/CEH (CPEG dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014),

**ARRÊTE :**

1. Il est accordé aux entités bénéficiant d'une indemnité et qui figurent dans la liste annexée au présent arrêté un complément de subvention au titre des mécanismes salariaux et de l'indexation décidés par le Conseil d'Etat ainsi que découlant de l'augmentation de la part employeur des cotisations à la CIA/CEH (CPEG dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014). Restent réservées les dispositions légales, conventionnelles et statutaires contraires.
2. Ledit complément résulte :
  - du calcul du prorata (ratio) de la participation de l'Etat à la couverture des charges de l'entité;
  - de l'application de ce ratio à sa masse salariale.

- 2 -

Les chiffres pris comme référence sont ceux des derniers états financiers approuvés ou, en cas de changement important, du dernier budget élaboré par l'entité et approuvé par son instance compétente.

3. Pour les entités figurant dans la liste mentionnée au point 1, l'article 2 "Indemnité/Aide financière" du modèle de projet de loi de ratification comprend deux alinéas qui ont les teneurs suivantes :
  - Il est accordé au titre des mécanismes salariaux annuels, un complément d'indemnité calculé sur la masse salariale de l'entité au prorata de la participation de l'Etat (subvention d'exploitation) à la couverture des charges, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil. Ce ratio est déterminé sur la base des derniers états financiers approuvés ou, en cas de changement important, sur la base du dernier budget élaboré.
  - L'indexation décidée par le Conseil d'Etat donne également lieu à une augmentation de l'indemnité. Ce complément est calculé sur la masse salariale de l'entité au prorata de la participation de l'Etat (subvention d'exploitation) à la couverture des charges. Ce ratio est déterminé sur la base des derniers états financiers approuvés ou, en cas de changement important, sur la base du dernier budget élaboré.
4. Pour les entités figurant dans la liste mentionnée au point 1 et affiliées à la CIA/CEH (CPEG dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014) se rajoute un troisième alinéa concernant les cotisations (part employeur) avec la teneur suivante :
  - Il est accordé au titre de complément CPEG (Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève) selon les critères décidés par le Conseil d'Etat, un complément d'indemnité calculé sur la masse salariale de l'entité au prorata de la participation de l'Etat (subvention d'exploitation) à la couverture des charges, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil. Ce ratio est déterminé sur la base des derniers états financiers approuvés ou, en cas de changement important, sur la base du dernier budget approuvé. Les autres dispositions relatives notamment aux mesures d'assainissement de la caisse de pension demeurent réservées.
5. Les trois alinéas qui figurent aux points 3 et 4 sont également repris à l'article correspondant du modèle de contrat de prestations.
6. Le groupe interdépartemental LIAF est chargé de procéder aux ajustements nécessaires dans les modèles concernés.
7. La liste mentionnée au point 1 est mise à jour par le département des finances sur proposition des départements concernés après validation par le Conseil d'Etat par voie d'arrêté.
8. Le présent arrêté annule et remplace l'arrêté du Conseil d'Etat du 2 avril 2008.

Communiqué à :

Tous 1 ex.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :

Annexe : liste des entités au bénéfice d'un complément de subventions

Liste des entités au bénéfice d'un complément de subventions :  
Indexation, mécanismes salariaux et cotisation employeur CIA/CEH

Etat au 07.02.2013

DEPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE DE LA CULTURE ET DU SPORT (DIP)	CIA/CEH
<b>A03 Intégration, suivi éducatif et soutien aux familles</b>	
• Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)	oui
• Fondation SGIPA	
• Fondation officielle de la jeunesse (FOJ)	oui
• Atelier X	oui
• Astural	
• École protestante d'altitude (EPA)	
• Association d'aide aux jeunes, étudiants, travailleurs et apprentis (AJETA)	
• Association catholique d'action sociale (ACASE)	
<b>A04 Hautes école</b>	
• Université de Genève	oui
• Haute école spécialisée de Genève (HESSO)	oui
<b>A05 Enseignement spécialisé</b>	
• Fondation Ensemble	
• Fondation Clair-Bois	oui
• La Voie lactée	
• L'Arc	
<b>N01 Culture</b>	
• Conservatoire de musique de Genève	
• Institut Jaques-Dalcroze	
• Conservatoire populaire de musique	
DEPARTEMENT DES AFFAIRES REGIONALES DE L'ECONOMIE ET DE LA SANTE (DARES)	CIA/CEH
<b>K01 Réseau de soins</b>	
Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)	oui
Clinique de Joli-Mont et Montana	oui
Institut genevois de maintien à domicile (IMAD)	oui
<b>Foyers de jour</b>	
Pavillon de la Rive	
Pro Senectute - Foyer de jour Le Caroubier	
Pro Senectute - Foyer de jour l'Oasis	
Le Relais Dumas	
Association Livada- Foyer de jour Livada	
Association Livada - Foyer de jour Soubeyran	
Fondation Aux Cinq Colosses - Foyer de jour Aux Cinq Colosses	
Fondation Aux Cinq Colosse - Foyer de jour La Seymaz	
Fondation Butini	

D:\Documents and Settings\parlini\Local Settings\Temporary Internet  
Files\OLK53\LI5\_EntitesSubvSelonIndexation\Mecanismes\Sal\20102013.docx

1

DEPARTEMENT DE LA SOLIDARITE ET DE L'EMPLOI (DSE)	GI/ACEH
<b>C03 Mise en œuvre et conduite des mesures d'action sociale</b>	
• Hospice général	oui
• Association du centre genevois de consultation pour les victimes d'infractions (LAVI)	oui
• Association Argos	
<b>D01 Mise en œuvre et conduite des actions en faveur des personnes âgées</b>	
• EMS - Résidence Les Arénières	oui
• EMS - Polerie	oui
• EMS - Maison de Vessy	oui
• EMS - Maison de retraite du Petit-Saconnex	oui
• EMS - Armée du Salut - Amitié Résidence	
• EMS - Résidence Beauregard	
• EMS - Foyer Béthel	
• EMS - Résidence de Bon Séjour	
• EMS - Les Bruyères	
• EMS - Butini	
• EMS - Résidence de la Champagne	
• EMS - Les Charmettes	oui
• EMS - Les Charmilles	oui
• EMS - Les Châtaigniers	
• EMS - Châtelaine	
• EMS - La Coccinelle	
• EMS - Eynard Fatio	
• EMS - Résidence Fort Barreau	
• EMS - Résidence des Franchises	
• EMS - Résidence Happy Days	
• EMS - Résidence Les Jardins de Choulex	
• EMS - Résidence Jura	
• EMS - Les Lauriers	
• EMS - Le Léman	
• EMS - Domaine de la Louvière	
• EMS - Résidence Mandement	
• EMS - Les Marronniers	
• EMS - La Méridienne	
• EMS - Les Mimosas	
• EMS - Résidence Nant-d'Avril	
• EMS - Plantamour	
• EMS - Le Nouveau-Kermont	
• EMS - Les Pervenches	

• EMS - La Petite Boissière	oui
• EMS - Les Pins	
• EMS - Maison de Pressy	
• EMS - Le Prieuré	
• EMS - La Providenza	
• EMS - De la Rive	
• EMS - Résidence Saconnay	
• EMS - Foyer St-Paul	
• EMS - La Terrassière	
• EMS - Résidence Les Tilleuls	
• EMS - Maison de la Tour	oui
• EMS - Foyer Veillon	
• EMS - Résidence Vendée	
• EMS - Villa Mona	oui
• EMS - Mouilles	
• EMS - Drize	
• EMS - St - Loup (anciennement Vandelle)	
• EMS - Maronniers (anciennement Bessonnette)	
• EMS - Pierre de la Fée	
• EMS - Notre Dame	
<b>E01 Mise en œuvre et conduite des actions en faveur des personnes handicapées</b>	
• EPH Etablissement publics pour l'intégration (EPI)	oui
• EPH Centre Espoir (armée du salut)	
• EPH Fondation Pro entreprise sociale privée	
• EPH Association Point du Jour	
• EPH Aïgues Vertes	oui
• EPH Clair-Bois	oui
• EPH Fondation Ensemble	
• EPH Foyer Handicap	oui
• EPH Association La Corolle	
• EPH Fondation Trajets	
• EPH La Maison des Champs	
• EPH Société genevoise pour l'intégration professionnelle d'adolescents et d'adultes (SGIPA)	
• EPH Association pour l'appartement de jour (APAJ)	
• EPH Association Arcade 84	
• EPH Réalise	

## Annexe 4 – Position AGOEEER – INSOS-Genève



INSOS Genève ([www.insos-geneve.ch](http://www.insos-geneve.ch)) est une association au sens des art.60 et suivants du CO, constituée en 2002 et basée à Genève. Elle regroupe 21 organisations actives dans le domaine du handicap. Elle représente les intérêts de ses membres auprès du politique, rend visible et favorise la compréhension de la diversité des prestations et besoins en matière de handicap, est une plateforme d'échanges d'expériences et de savoirs-faire, relaie les préoccupations cantonales au niveau national, participe à la réflexion autour de la formation afin de garantir l'adéquation avec les besoins des bénéficiaires.

L'AGOEEER ([www.agoeeer.ch](http://www.agoeeer.ch)) est une association au sens des art.60 et suivants du CO, qui a été fondée en 1965. Elle regroupe 13 institutions actives dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement et de la réinsertion. L'AGOEEER est un groupement d'intérêts qui remplit une fonction indispensable au maintien de relations suivies avec les pouvoirs publics, les services sociaux et les syndicats.

Bien qu'œuvrant dans des champs différenciés du secteur social, ces deux associations ont une philosophie et des ambitions communes. Leur objectif premier est de fournir aux enfants, adolescents et adultes vivant avec des difficultés d'intégration sociale, une déficience physique, psychique, mentale, sensorielle, les moyens d'une vie la plus intégrée possible à la communauté genevoise, par les moyens que sont l'école, le lieu d'éducation, le logement, le travail ou le loisir. Dans une logique entrepreneuriale, leur but est également de promouvoir un accompagnement laissant la plus grande autonomie, la plus grande autodétermination aux bénéficiaires, ainsi que la plus grande liberté aux membres ; ceux-ci sont pour la plupart des entreprises privées créées et gérées par des bénévoles engagés, et subventionnées par l'Etat.

L'idéal de l'AGOEEER et d'INSOS Genève est celui d'une société prévoyant une possibilité d'inclusion de toutes les différences, de tous les parcours de vie. Celui d'un partenariat fort entre les pouvoirs publics et le secteur privé, qui permet un accompagnement de qualité pour toutes les personnes ayant des difficultés d'intégration scolaire, sociale, professionnelle, notamment de par l'atteinte à leur intégrité physique, psychique, mentale, sensorielle. Une société responsable qui se donne les moyens d'une action déterminée pour garantir la cohésion sociale, par une répartition des rôles et des partenariats qui assure un dispositif innovant, évolutif, capable de non seulement répondre aux besoins d'aujourd'hui mais de s'adapter aux enjeux sociaux, écologiques et économiques à venir. Mais aussi une société qui inscrit ces citoyennes et citoyens vivant avec un handicap comme de véritables contributeurs et acteurs de changement.

*Concernant le rapport au Conseil d'Etat du Groupe de travail sur les règles applicables en matière de mécanismes salariaux et de restitutions des subventions thésaurisées, INSOS Genève et l'AGOEEER apportent les commentaires suivants :*

**Sur les propositions liées au chapitre 4, financement des mécanismes salariaux, l'AGOEEER et INSOS Genève prennent la position suivante :**

L'intégration dans la base de calcul du financement des mécanismes salariaux de tous les revenus non dynamiques ou anti-dynamiques est une avancée significative, ainsi que la reconnaissance que pour la plupart des entités concernées, les possibilités de générer des revenus complémentaires hors subventions et revenus déterminés par l'Etat est très faible.

Même si nous considérons que la compensation pleine et entière est le seul moyen de mettre sur un pied d'égalité les collaborateurs de l'Etat et ceux des entités concernées par ce travail, nous admettons que cette proposition amène une meilleure compensation à la plupart des entités.



Sur les propositions liées au chapitre 5, effet Noria, l'AGOER et INSOS Genève prennent la position suivante :

Tout d'abord, nous ne contestons pas l'existence d'un effet Noria, généralement admis dans la littérature scientifique. Si le taux qui mesure cet effet peut être négatif, dans le cas où des collaborateurs moins rémunérés remplacent, pour une fonction donnée, des collaborateurs sortants avec une rémunération plus importante, il peut aussi être positif. C'est le cas, par exemple, de personnes plus expérimentées ou plus âgées, engagées pour remplacer des collaborateurs plus jeunes ou moins expérimentés.

Dès lors, il est fondamental que le calcul de l'effet soit fait au plus juste des réalités de l'organisation en question, et soit neutre du point de vue de la politique ressources humaines de celle-ci.

Ceci signifie que l'effet Noria mesuré pourra aboutir à une réduction de financement dans le cas d'une masse salariale diminuée par ce mécanisme, mais également à une augmentation dans le cas d'une progression de la masse salariale liée par exemple à une politique de recrutement de séniors dans l'organisation, pour promouvoir leur meilleure insertion dans le marché de l'emploi.

Ainsi, l'AGOER et INSOS Genève saluent la volonté de mesurer l'effet Noria entité par entité, sur une base réelle, et soutiennent l'idée que ce taux soit mesuré de façon pragmatique et simple, pour limiter le travail administratif des entités. Ils soutiennent en outre une mesure qui permettrait à la fois une déduction de financement, si celle-ci est justifiée, mais également de soutenir des politiques fortement souhaitées par l'Etat, comme celle d'insertion professionnelle des séniors, par le biais de compléments de financement en lien avec des augmentations de masse salariale pour un poste donné.

Sur les propositions liées au chapitre 6, restitutions de subventions non dépensées, l'AGOER et INSOS Genève prennent la position suivante :

Comme le mentionnent l'exposé des motifs et l'article 17.2 de la LIAF, la constitution d'une réserve pour déficits futurs est prévue, alors qu'elle ne semble pas retranscrite dans le règlement RIAF ni dans la directive EGE-02-07. La proposition d'une révision pour permettre une application du texte de loi nous semble être plus que bienvenue, de même que la possibilité pour le Conseil d'Etat ou les Départements concernés de réallouer les excédents aux besoins futurs de chaque entité, en lien avec la politique cantonale concernée. Sur ce point, il est toutefois à souligner que la proposition du rapport peut laisser penser à des décisions qui seraient tributaires d'un contexte conjoncturel à la fin du contrat de prestations concerné. Les règles devraient donc être plus clairement définies dans le cadre des textes revus.

Genève, le 6 juillet 2018

## Annexe 5 Position de la DGAS

Concernant les mécanismes salariaux : la DGAS salue cette avancée qui propose une solution intermédiaire (en y incorporant en plus de la subvention, ce que représente la part des prestations complémentaires AI versée par l'Etat pour chaque résident concerné) :

- entre le financement intégral des mécanismes salariaux tel que demandé à maintes reprises pendant les travaux de renouvellement des contrats de prestations pour la période 2018-2021;
- et la situation actuelle basée sur le seul taux de subventionnement (subvention à l'exploitation versée sur le total des charges d'exploitation).

La DGAS relève toutefois que la nature "intermédiaire" de cette solution annonce déjà le fait qu'une solution définitive sur le financement au sens large des institutions devra être trouvée ultérieurement.

Concernant l'effet Noria : ce nouveau mécanisme, même si il donne une apparente impression d'être plus juste institution par institution, ouvrira incontestablement des actions "cas par cas" qui amèneront un "lot de technocratie supplémentaire" non absolument indispensable pour les départements de tutelles et les institutions subventionnées (échanges supplémentaires de fichiers entre l'Etat et les institutions, mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle, etc.). Enfin, même si ce n'est pas l'objet de ce rapport, la DGAS préconise de mettre un terme à cet Effet Noria pour les raisons suivantes :

1. Autant l'effet Noria ne peut être justifié et appliqué à intervalles réguliers (par exemple deux fois par décennie) pour refaire une "photographie" entre la situation salariale des collaborateurs quittant une institution en fin de carrière et les nouveaux engagés, autant son application systématique année après année (et même sans l'octroi d'annuité) crée un effet de base cumulatif pénalisant pour les institutions.
2. A notre connaissance, aucun autre canton n'a un dispositif analogue à celui de l'effet Noria qui donne l'impression d'une précision extrême alors qu'il convient à notre sens de maintenir une logique de subventionnement forfaitaire et moyenne dans le rôle de "l'Etat garant" et non pas avec cet effet Noria calculé institution par institution de renvoyer le message d'un "Etat gérant".
3. La DGAS considère ainsi qu'il serait beaucoup plus raisonnable de calculer les subventions sur la base d'un salaire moyen par EPT avec une annuité moyenne-médiane (par exemple annuité 10) tout au long de la vie d'une fonction afin de ne pas complexifier inutilement la relation entre l'Etat et les entités subventionnées.

*Date de dépôt : 13 août 2019*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Caroline Marti**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le mardi 24 octobre 2017, le personnel hôtelier des EMS Notre-Dame et Plantamour aux Pâquis se met en grève. La cause de leur colère ; la décision de la direction de ces deux EMS d'externaliser l'ensemble des services hôteliers (nettoyage, lingerie, cafétéria) de ces établissements. Les employé-e-s craignent non seulement une forte détérioration de leurs salaires et conditions de travail, mais également une perte de la qualité d'encadrement des résident-e-s. En effet, les employé-e-s concernées risquent de voir leurs salaires baisser de 4029.-/mois (classe 4, annuité 0), à 3417.-/mois (selon la convention collective du secteur de l'hôtellerie restauration), soit une perte sèche de salaire d'au moins 15%... sur des salaires déjà extrêmement bas.

Par ailleurs, une externalisation, soit une privatisation d'un service aujourd'hui public, c'est basculer d'une logique de service à la personne à une logique de rentabilité financière pour l'entreprise mandatée, ce qui laisse craindre une perte de la qualité de ce service.

Or, cet exemple parmi tant d'autres, illustre parfaitement les conséquences de l'actuelle concurrence instaurée par la Loi sur les indemnités et aides financières (LIAF) entre les mécanismes salariaux et les prestations à la population. C'est cette mise en concurrence que le PL 11877 vise à supprimer afin d'assurer la qualité de nos services publics sans porter préjudice aux droits acquis des employé-e-s.

### **Historique et contexte**

#### ***2006 : adoption de la LIAF***

Lors que le projet de loi qui deviendra la LIAF est étudié par le Grand Conseil en 2006, certaines institutions publiques autonomes ou organismes bénéficiant d'indemnités procèdent des réserves financières que la majorité

souhaite voir fondre. Il est donc décidé que l'Etat ne financerait les mécanismes salariaux (indexation des salaires et annuités) qu'à hauteur du pourcentage de subventionnement de l'institution en question. Pour financer la part restante des mécanismes salariaux, les institutions devront puiser dans leurs réserves. Et le moins que l'on puisse dire c'est que ça a marché ! Les réserves des institutions concernées sont aujourd'hui à sec, en raison non seulement du financement de la part résiduelle des mécanismes salariaux, mais également aux plans de mesures d'austérités qui se sont succédés depuis plus d'une décennie.

### *Situation actuelle*

Aujourd'hui, lors que le Grand Conseil, au moment du vote du budget décide de maintenir les mécanismes salariaux, ce n'est pas seulement les fonctionnaires du petit Etat qui bénéficient de ces droits, mais l'ensemble des employé-e-s dont les contrats de travail sont soumis à la Loi sur le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait). En effet, certaines entités sont obligatoirement soumises à la LTrait, d'autres s'y soumettent sur base volontaire (voir la liste en annexe). Comme développé précédemment, les entités doivent alors financer, sur leur budget ordinaire, la part résiduelle de l'annuité non couverte par l'Etat, quand bien même, ils n'ont aucune prise sur la décision d'accorder les mécanismes salariaux à leurs employé-e-s. Toutefois, elles ne peuvent bien souvent pas faire varier leurs autres sources de revenus additionnels aux subventions de l'Etat (remboursements de soins par les assurances maladie pour les HUG, forfaits journaliers facturés aux pensionné-e-s pour les EMS par exemple). Pendant plusieurs années, les entités ont donc puiser dans leurs réserves pour financiers la part résiduelle des mécanismes salariaux, ce qui ne leur est plus possible de faire aujourd'hui, les réserves étant à sec. Les conséquences sont donc sans appel, pour financer les mécanismes salariaux les entités soumises à la LTrait doivent donc baisser leur coût de fonctionnement, soit en réduisant leurs frais de personnels en externalisant des services, soit en réduisant leurs prestations, ce qui va généralement de pair.

### **Une proposition simple pour remédier au problème : le PL 11877**

Face à cette situation financière critique pour les entités concernées, le PL 11877 propose très simplement que l'Etat prenne à sa charge, par une adaptation de la subvention, non plus uniquement la part des mécanismes salariaux correspondant au taux de subventionnement, mais l'entier de ceux-ci.

D'abord parce qu'il n'est pas juste que les entités indemnisées doivent assurer financièrement une charge qui leur est imposée, sans qu'elles puissent prendre part au processus de décision. L'Etat, par la voix du Grand Conseil, décide d'accorder aux employé-e-s les mécanismes salariaux prévus par la LTrait ce qui occasionne une augmentation des charges de personnels, alors c'est à lui d'en assumer les conséquences financières.

Ensuite, parce que la situation actuelle ne permet plus aux entités indemnisées d'assumer les tâches qui, selon la loi, leur sont déléguées par l'Etat. Or ces tâches sont des tâches publiques dont l'Etat a la responsabilité de garantir qu'elles soient effectivement assurées. Si le financement nécessaire à l'accomplissement de ces tâches n'est plus assuré, dans le cas présent en raison du mécanisme de mise en concurrence des prestations avec les mécanismes salariaux, il est du devoir de l'Etat de remédier au problème et de combler le déficit de financement.

### **Déroulement des débats**

La situation particulièrement critique des entités indemnisées, de même que les témoignages des responsables de celles-ci devant la commission des finances ainsi que divers exemples concrets tel que celui développé en début de ce rapport n'ont toutefois pas suffi à faire fléchir le Conseil d'Etat, arcbuté sur sa ligne inébranlable d'austérité budgétaire. Un Conseil d'Etat totalement sourd, voire indifférent aux nombreux cris d'alarme lancés de plus en plus régulièrement par les entités indemnisées.

Mais une courte majorité de la commission des finances a su saisir l'ampleur de l'enjeu et soutenu ce projet de loi. Malheureusement, la majorité n'était pas suffisamment robuste pour résister aux aléas des débats en plénière qui, par deux fois, a décidé de renvoyer ce projet de loi en commission.

### **Accords négociés et conclus**

Probablement réveillé par le vent du boulet, le Conseil d'Etat a fini par prendre ses responsabilités et a entamé, au printemps 2018, des négociations avec les entités indemnisées pour conclure des accords sur le financement des mécanismes salariaux. Par étapes, et après une année de discussion, le Conseil d'Etat s'est entendu à ce sujet avec l'AGOEER et Insos-Genève, la FEGEMS et l'AGEMS, l'Hospice général, l'Imad, les HUG et l'Université de Genève.

L'ensemble de ces accords reprend la même et nouvelle méthodologie qui consiste à calculer les revenus statiques qui incluent non seulement les subventionnements LIAF, mais également d'autres types de subventions

notamment de la confédération ou les remboursements de la LaMAL par exemple. Ces revenus sont dits « statiques » car l'entité indemnisée n'a aucune marge de manœuvre pour les augmenter. Ce calcul permet de faire émerger les revenus considérés comme dynamiques, c'est-à-dire les revenus sur lesquels les entités ont une marge de manœuvre pour les adapter à la hausse des charges. Il s'agit par exemple des prix de pension des résident-e-s d'EMS, les revenus des cafétérias pour les EPH, la patientèle privée pour les HUG ou les revenus du parc immobilier pour l'Hospice général. Basés sur cette nouvelle méthodologie, les accords prévoient que l'Etat prenne à sa charge le financement des mécanismes salariaux équivalent au pourcentage des revenus statiques. Pour les HUG par exemple, il a été établi que 89% de leurs revenus étaient statiques (subvention LIAF et assurance obligatoire de soins) ce qui laisse 11% de revenus dynamiques (patients privés et prestations à des tiers). L'Etat prendra donc à sa charge 89% du coût des mécanismes salariaux contre 48% précédemment, alors que le PL 11877 prévoyait une prise en charge à 100%.

## Conclusion

Pour la minorité de la commission des finances, les accords conclus entre les entités indemnisées et le Conseil d'Etat constituent un pas dans la bonne direction. Une amélioration acquise de haute lutte par les auteurs du PL 11877 et celles et ceux qui l'ont soutenu. Le PL 11877 et la majorité qui s'est trouvée pour le soutenir par deux fois en commission des finances a permis d'exercer une pression suffisante sur le Conseil d'Etat pour le faire céder sur un sujet dont il ne voulait à l'origine pas entendre parler.

Toutefois, le contenu des accords est, aux yeux de la minorité, pas pleinement satisfaisant. En effet, comment se satisfaire d'un financement qui déduise de la part qui revient à l'Etat des revenus soient disant dynamiques tels que les prix de pension dans les EMS ou le parc immobilier de l'Hospice général ? En réduisant la concurrence entre mécanismes salariaux et prestations des entités indemnisées, on augmente la concurrence entre mécanismes salariaux et les loyers des locataires de l'Hospice général ou les pensions des séniors. Or est-ce aux retraités ou aux locataires de l'Hospice général de combler le déficit de financement des mécanismes salariaux ? Pour la minorité, la réponse est irrémédiablement non. C'est à l'Etat, et à l'Etat seul de le faire, étant donné que c'est lui qui prend la décision et c'est donc à lui d'en assumer le coût.

Par ailleurs, il semble profondément illusoire de croire que la simple augmentation des revenus dynamiques permettra de combler le déficit de

financement des mécanismes salariaux. Augmenter les tarifs des cafétérias des HUG ou la vente de produits des EPH ne suffiront en aucune manière à financer les mécanismes salariaux contrairement à ce que semble croire, ou feint de croire, le Conseil d'Etat. Les entités indemnisées devront continuer à financer une partie des mécanismes salariaux sur leur budget ordinaire, soit en diminuant leur coût de fonctionnement par le biais de baisses de prestations ou d'externalisation, soit en puisant dans leurs réserves, si tant est qu'elles en aient encore.

La minorité de la commission est soulagée de voir la situation financière des entités indemnisées s'améliorer suite à ces accords, mais regrette de la solution proposée de permettre de régler que partiellement un problème pourtant très largement reconnu. C'est la raison pour laquelle, elle vous recommande d'accepter le PL 11877.

## ANNEXE

## Liste des établissements appliquant (ou par analogie) la Ltrait

Département de tutelle	Libellé établissement	Application obligatoire	Application volontaire	Subvention Masse salariale
PRE	Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) - foyer Le Pertuis		X	X
DF	Caisse de la police		X	
DF	Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève		X	
DF	Service de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance	X		
DIP	Association des répertoires AJETA		X	
DIP	Association genevoise d'actions préventives et éducatives (AGAPE)		X	X
DIP	Astural - éducation spécialisée		X	X
DIP	Astural - enseignement spécialisé		X	X
DIP	Atelier X		X	X
DIP	Conservatoire de musique de Genève		X	X
DIP	Conservatoire populaire de musique, danse et théâtre		X	X
DIP	Ecole protestante d'altitude - éducation spécialisée		X	X
DIP	Ecole protestante d'altitude - enseignement spécialisé		X	X
DIP	Fondation Clair Bois - secteur mineurs		X	X
DIP	Fondation Ensemble - secteur mineurs		X	X
DIP	Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)		X	X
DIP	Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) - éducation spécialisée		X	X
DIP	Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) - enseignement spécialisé		X	X
DIP	Fondation SGIPA - secteur mineurs		X	X
DIP	HES-SO Genève	X		X
DIP	INSTITUT Jaques-Dalcroze		X	X
DIP	La Voie lactée		X	X
DIP	L'ARC, une autre école		X	X
DIP	Université de Genève	X		X
DSE	Fédération genevoise de coopération (FGC)		X	
DSE	Fondation romande de détention administrative	X		
DSE	Musique de la police	X		
DALE	Cité Universitaire	X		
DALE	Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI)		X	
DETA	Fondation Neptune	X		
DEAS	Association Argos		X	X
DEAS	Association fourchette verte		X	
DEAS	Caisse d'Allocation Familiale des Administrations et Institutions Cantonales (CAFAC)	X		
DEAS	Caisse d'Allocation Familiale pour Personnes sans Activité (CAFNA)	X		
DEAS	Centre genevois de consultation LAVI		X	X
DEAS	Cliniques de Jolimont et Montana	X		X
DEAS	Coopérative de soins infirmiers		X	
DEAS	Croix-Rouge genevoise (CRG)		X	
DEAS	EMS - Armée du Salut - Résidence Amitié	X		X
DEAS	EMS - Bessonnette - fdt Les Marronniers	X		X
DEAS	EMS - Butini	X		X
DEAS	EMS - Châtelaine	X		X
DEAS	EMS - De la Rive	X		X
DEAS	EMS - Domaine de la Louvière	X		X
DEAS	EMS - Drize	X		X
DEAS	EMS - Enveloppe destinée aux nouvelles places	X		X
DEAS	EMS - Eynard Fatio	X		X
DEAS	EMS - Foyer Béthel	X		X
DEAS	EMS - Foyer St-Paul	X		X
DEAS	EMS - Foyer Vallon	X		X
DEAS	EMS - La Méridienne	X		X
DEAS	EMS - La Petite Boissière	X		X
DEAS	EMS - La Plaine	X		X
DEAS	EMS - La Providenza	X		X
DEAS	EMS - La Terrassière	X		X
DEAS	EMS - Le Léman	X		X
DEAS	EMS - Le Nouveau-Kermont	X		X
DEAS	EMS - Le Prieuré	X		X
DEAS	EMS - Les Bruyères	X		X
DEAS	EMS - Les Charmettes	X		X
DEAS	EMS - Les Charmilles	X		X
DEAS	EMS - Les Châtaigniers	X		X
DEAS	EMS - Les Lauriers	X		X
DEAS	EMS - Les Mimosas	X		X
DEAS	EMS - Les Pervenches	X		X
DEAS	EMS - Les Pins	X		X
DEAS	EMS - Liotard	X		X

Département de tutelle	Libellé établissement	Application obligatoire	Application volontaire	Subvention Masse salariale
DEAS	EMS - Maison de la Tour	X		X
DEAS	EMS - Maison de Pressy	X		X
DEAS	EMS - Maison de retraite du Petit-Saconnex (MRPS)	X		X
DEAS	EMS - Maison de Vessy	X		X
DEAS	EMS - Mouilles	X		X
DEAS	EMS - Notre Dame	X		X
DEAS	EMS - Pierre de la Fée	X		X
DEAS	EMS - Plantamour	X		X
DEAS	EMS - Poterie	X		X
DEAS	EMS - Résidence Beauregard	X		X
DEAS	EMS - Résidence de Bon Séjour	X		X
DEAS	EMS - Résidence de la Champagne	X		X
DEAS	EMS - Résidence des Franchises	X		X
DEAS	EMS - Résidence Fort Barreau	X		X
DEAS	EMS - Résidence Happy Days	X		X
DEAS	EMS - Résidence Jura	X		X
DEAS	EMS - Résidence Les Arénières	X		X
DEAS	EMS - Résidence Les Tilleuls	X		X
DEAS	EMS - Résidence Mandement	X		X
DEAS	EMS - Résidence Nant-d'Avril	X		X
DEAS	EMS - Résidence Saconnay	X		X
DEAS	EMS - Résidence Vendée	X		X
DEAS	EMS - St-Loup - Vandelle	X		X
DEAS	EMS - Val Fleury	X		X
DEAS	EMS - Villa Mona	X		X
DEAS	EPH - Aigues-Vertes		X	X
DEAS	EPH - Association Arcade 84		X	X
DEAS	EPH - Association La Corolle		X	X
DEAS	EPH - Association Point du Jour		X	X
DEAS	EPH - Association pour l'appartement de jour (APAJ)		X	X
DEAS	EPH - Centre Espoir (Armée du salut)		X	X
DEAS	EPH - Clair-Bois - Adultes		X	X
DEAS	EPH - Etablissement publics pour l'intégration (EPI)	X		X
DEAS	EPH - Fondation Ensemble - Adultes		X	X
DEAS	EPH - Fondation Pro entreprise sociale privée			X
DEAS	EPH - Fondation SGIPA - Adultes		X	X
DEAS	EPH - Fondation Trajets		X	X
DEAS	EPH - Foyer Handicap		X	X
DEAS	EPH - La Maison des Champs		X	X
DEAS	EPH - Réalise		X	X
DEAS	Fondation genevoise pour le dépistage du cancer du sein		X	
DEAS	Fonds de compensation de l'assurance-maternité	X		
DEAS	Foyer de jour Aux Cinq Colosses		X	X
DEAS	Foyer de jour La Seymaz		X	X
DEAS	Foyer de jour Le Caroubier		X	X
DEAS	Foyer de jour Livada		X	X
DEAS	Foyer de jour l'Oasis		X	X
DEAS	Foyer de jour Pavillon Butini		X	X
DEAS	Foyer de jour Relais Dumas		X	X
DEAS	Foyer de jour Soubeyran		X	X
DEAS	Foyer de jour-nuit Pavillon de la Rive		X	X
DEAS	Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)	X		X
DEAS	Hospice Général - Fonctionnement - Action sociale	X		X
DEAS	Hospice Général - Fonctionnement - Asile	X		X
DEAS	Insieme Genève		X	
DEAS	Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD)	X		X
DEAS	Le Chaperon rouge		X	
DEAS	Office cantonal de l'assurance-invalidité	X		
DEAS	Office Cantonal des Assurances Sociales	X		
DEAS	Pro Mente Sana		X	
DEAS	Pro Senectute		X	
DEAS	Sages-femmes à domicile		X	
DEAS	Service Cantonal d'Allocations Familiales (SCAF)	X		

*Date de dépôt : 13 août 2019*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de M. Jean Burgermeister**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a connu un parcours compliqué, à l'image de la gestion des mécanismes salariaux par l'Etat de Genève ces dernières années. Alors qu'il revient sur le bureau de la plénière du Grand Conseil pour la troisième fois déjà, il est utile de rappeler de quoi il s'agit précisément.

#### **Une contradiction évidente**

Jusqu'ici, les entités subventionnées soumises à l'échelle des traitements de l'Etat (LTrait) devaient assumer ses charges induites par les mécanismes salariaux et l'indexation (LIAF). L'Etat ne finançant ces mécanismes salariaux qu'à hauteur de la subvention. Il s'agit pourtant d'entités assurant des prestations essentielles à la population, à l'image des HUG ou de l'Hospice général et il est injustifiable que l'Etat refuse d'assumer la rémunération des salarié-e-s.

#### **Une menace pour les prestations à la population**

Cette contradiction a mis les entités subventionnées dans une situation délicate. Elles se sont bien souvent retrouvées dans l'obligation *de facto* de réduire la quantité et la qualité des prestations afin de financer les mécanismes salariaux. Ainsi, une majorité du parlement a voté, dans le cadre du budget 2019, une enveloppe de 8 millions de francs supplémentaires pour les HUG. L'amendement, déposé en dernière minute par le Conseil d'Etat, s'intitulait « Plus de personnel pour les HUG » et son objectif ne souffrait donc d'aucune ambiguïté. Pourtant, les HUG ont alloué la totalité de cette somme au financement des mécanismes salariaux. Cet exemple illustre bien l'impact qu'avait cette politique contradictoire sur des prestations essentielles. Il faut

rappeler que dans le cadre du budget, le Conseil d'Etat avait dans un premier temps annoncé le gel de l'annuité, avant d'abandonner la mesure à la dernière minute. Les entités subventionnées, qui avaient déjà présenté leurs budgets à ce moment, se sont retrouvées dans l'obligation de bricoler pour combler le trou financier creusé par les hésitations gouvernementales. On se demande d'ailleurs ce qui serait advenu si l'amendement n'avait pas été voté, où les HUG auraient-ils dû économiser pour trouver ces 8 millions manquants ?

### **L'austérité nuit gravement aux services publics**

Ces dernières années, la situation s'est largement dégradée. En effet, au moment de l'introduction de LIAF, les entités subventionnées disposaient de réserves substantielles, mais celles-ci se sont rapidement épuisées. Par ailleurs, les effets conjugués de l'explosion de la précarité, du vieillissement de la population et de l'allongement des durées d'étude, ont engendré une augmentation importante des besoins en termes de prestations. En parallèle, les gouvernements successifs et la majorité de droite ont mené une politique d'austérité rampante, multipliant les coupes et sous-estimant largement les besoins des entités subventionnées dans les contrats de prestations.

### **Le gouvernement ferme les yeux**

La situation est donc devenue intenable. Pourtant, le gouvernement a dans un premier temps – lorsqu'une majorité se dessinait contre ce projet de loi – été tenté de nier le problème. Le Conseil d'Etat M. Dal Busco déclarait en 2016 que le Conseil d'Etat ne voyait aucune nécessité à changer cela, ajoutant que le fait de financer les indemnités représenterait une « anomalie ». Il faut dire que cette situation permettait de mettre une pression permanente sur les salaires de la fonction publique et du secteur subventionné. En effet, les entités subventionnées ont bien souvent eu recours à une politique d'embauche insuffisante, à l'engagement de personnel moins qualifié et/ou au personnel intérimaire et temporaire. Derrière cette politique se cache donc une attaque en règle contre la fonction publique jugée trop coûteuse. Une volonté que l'on a d'ailleurs constatée dernièrement lors de l'acharnement du Conseil d'Etat à ne pas payer les annuités 2016 de la fonction publique. Acharnement qui s'est heureusement soldé par un camouflet infligé par le Tribunal fédéral.

### **Mis sous pression, le gouvernement progresse...**

Voyant que les fronts bougeaient et qu'une majorité du parlement était prête, au printemps 2018, à accepter le projet de loi, le gouvernement a effectué

un changement spectaculaire. C'était désormais l'heure du compromis, le Conseil d'Etat reconnaissant soudainement une crise qu'il s'était efforcé d'ignorer durant des années. Le Conseil d'Etat a négocié avec les différentes entités pour aboutir à un accord global. Il s'agit sans aucun doute d'une amélioration significative de la politique de l'Etat, l'enveloppe des subventions étant augmentée. Désormais, l'Etat s'engage à financer la part des mécanismes salariaux correspondant aux « revenus statiques » alors que les entités sont appelées à assumer les coûts à hauteur des « revenus dynamiques ».

### **...mais il doit faire mieux !**

Mais l'accord cache des disparités importantes entre les entités, certaines n'en bénéficiant que marginalement voire pas du tout. Par ailleurs, le bien-fondé du nouveau calcul est loin d'être évident. Ainsi, en ce qui concerne l'Université de Genève, le Conseil d'Etat a choisi de considérer la subvention fédérale comme un revenu dynamique. Or, l'université n'a pas d'emprise directe sur ce revenu. Et la subvention n'intègre en aucun cas les coûts des mécanismes salariaux. Ce calcul surprenant provient sans doute du fait que l'Université de Genève a augmenté la part qui lui revenait de la subvention fédérale grâce à l'amélioration de sa position relative par rapport aux autres universités. De fait, l'Université de Genève se retrouve donc sanctionnée pour ses bonnes performances !

### **En finir avec une aberration qui n'a que trop duré**

La multiplication des coupes budgétaires a considérablement affaibli les prestations à la population. EMS, HUG, Hospice général, Imad, pour ne citer qu'eux, se retrouvent dans une position précaire pour répondre à l'accroissement des besoins de la population. En parallèle, les cadeaux fiscaux pour les nantis et les grandes entreprises se sont multipliés. Il serait donc incompréhensible que ce parlement refuse de financer les quelque 28 millions manquants des mécanismes salariaux. Il est temps d'en finir avec une aberration de la politique salariale qui a trop souvent mis en danger nos services publics. C'est pourquoi Ensemble à Gauche vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.