

Date de dépôt : 25 novembre 2020

Rapport

de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la suspension de l'augmentation annuelle due aux membres du personnel de l'Etat (LSAMPE) (B 5 16)

Rapport de majorité de M. Serge Hiltpold (page 1)

Rapport de minorité de M. Jean Burgermeister (page 11)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Serge Hiltpold

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances a étudié ce projet de loi lors de ses séances des 7 et 28 octobre puis des 4, 11 et 18 novembre 2020, sous la présidence de M. Eric Leyvraz. Elle a bénéficié de l'appui de M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique de la commission.

Les procès-verbaux des séances ont été rédigés par M. Gérard Riedi, M. Emile Branca et M^{me} Mariama Diallo.

Que toutes les personnes ayant contribué à l'étude de ce projet de loi soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Préambule

Force est de constater que la thématique de l'augmentation annuelle **automatique** aux membres du personnel de l'état, dite « annuité », est récurrente dans chaque discussion ou négociation budgétaire au sein du parlement, ce dernier ayant, seul, la compétence de la suspendre ou de la

refuser. Sujet de toutes les passions, et des intérêts d'une partie importante du corps électoral, elle cristallise malheureusement très souvent les positions des groupes politiques, dans une véritable dramaturgie.

Le PFQ établi par le Conseil d'Etat intègre la suspension de l'annuité une année sur deux, mais ce principe, comme précédemment expliqué, nécessite un projet de loi ad hoc qui doit réunir une majorité parlementaire. Les éventuels accords ou discussions entre le Conseil d'Etat, employeur, et les représentants du personnel sont donc **biaisés**.

Séance du 7 octobre 2020

M^{me} Nathalie Fontanet indique que, l'année dernière, le Grand Conseil a voté pour maintenir cette annuité et a préféré ne pas octroyer de postes. Cette année, le Conseil d'Etat revient avec une suspension de l'annuité pour 2021 qui sera demandée aussi en 2023. Cette suspension permet aussi au Conseil d'Etat de maintenir certains autres postes.

En tant qu'employeur dans le privé, la position de M^{me} Fontanet serait de payer ces collaborateurs comme il se doit et de ne pas engager de nouveaux postes. Il se trouve que la position du Conseil d'Etat est plutôt d'essayer de suspendre, de temps en temps, une annuité et d'engager de nouveaux postes. Il est clair que les obligations d'une entreprise privée ou celles d'une collectivité publique comme l'Etat ne sont pas les mêmes en termes de service public et de tâches régaliennes. C'est dans ce contexte et dans le cadre du projet de budget 2021 que le Conseil d'Etat est dans une situation très complexe au niveau financier, avec un déficit important. Dans ce contexte, il est important de pouvoir tenter de circonscrire le déficit de ce budget, et la suspension de l'annuité en fait partie.

Un commissaire se demande comment se sont passées les discussions avec les associations représentatives du personnel, notamment sur l'annuité. Par ailleurs, en 2015, il y avait eu la décision de supprimer l'annuité pour les collaborateurs au-dessus du salaire genevois médian. Il aimerait savoir si cette possibilité a été examinée par le Conseil d'Etat.

M^{me} Fontanet indique que le Conseil d'Etat a rencontré les associations représentatives du personnel avant l'été pour leur indiquer que les résultats s'annonçaient compliqués, que la situation allait être difficile et qu'il serait très certainement amené à prendre des mesures. M^{me} Fontanet les a rencontrés à nouveau en juillet où différentes mesures, dont la semaine de congé non payée et l'annuité lors d'une année sur deux, leur ont été présentées. Il y a eu des discussions sur le fait de limiter la suspension de l'annuité aux collaboratrices et collaborateurs au-dessus du salaire genevois

médian (15% des collaborateurs du petit Etat sont en dessous du salaire genevois médian). Ensuite, il y a eu de nombreux échanges sur la question de la semaine de congé non payée. De ces séances est apparue l'idée de ne pas proposer une semaine de congé non payée, mais plutôt de présenter un pourcentage de baisse de salaire qui soit identique pour tous.

Elle fait remarquer qu'il n'y a jamais d'acceptation sur tout ce qui touche directement la fonction publique en matière de traitement. D'abord, les représentants des associations représentatives du personnel ne se sentent pas en mesure d'accepter quoi que ce soit parce qu'ils représentent leurs associations et qu'ils ne pourraient pas accepter quoi que ce soit avant d'avoir rencontré l'ensemble de leurs membres dans le cadre d'assemblées générales. Il y a donc des discussions et des échanges. Si cela se passe, de manière générale, de façon cordiale, il est clair que les représentants du Cartel intersyndical ont un objectif qui est que l'on ne touche pas à la situation du traitement salarial, que l'on augmente continuellement le nombre de collaboratrices et collaborateurs, peu importe la situation financière du canton, respectivement qu'on les augmente deux à trois fois plus que ce que le Conseil d'Etat propose d'habitude. Cela limite donc un peu les possibilités de négocier. En revanche, quand les négociations portent sur des projets de lois qui ne touchent pas directement le traitement, mais qui peuvent toucher les conditions de travail, le congé parental ou les jours de congé en cas de maladie des enfants, on arrive alors à négocier. En revanche, dans le cadre des négociations pré-budgétaires, **on ne peut pas parler de négociations parce qu'il n'y a aucune entrée en matière**. On est face à des personnes qui estiment qu'il ne faut pas toucher à leurs conditions, ce que M^{me} Fontanet comprend, mais surtout qu'il faut augmenter le nombre de postes de travail par le biais de l'impôt des personnes « riches ». Ils ne sont évidemment pas favorables à la suppression de l'annuité.

Un commissaire demande si, dans le cadre des discussions, les associations représentatives du personnel ont amené des propositions. M^{me} Fontanet répond qu'ils ont proposé de supprimer la RFFA. Elle a eu l'occasion de leur demander s'ils seraient plus partants, si on dit qu'il y a un effort à faire de la fonction publique, à ce que l'on engage moins de nouveaux collaboratrices et collaborateurs ou à participer à cet effort en touchant à leurs salaires et traitements, ce qui est particulièrement désagréable. Leur réponse catégorique est aucune des deux.

Un commissaire rappelle qu'on parle de la suspension de l'augmentation annuelle et non d'une baisse de salaire. On doit décider si le personnel doit être augmenté ou non. Comme tout employeur, l'Etat devrait se demander s'il a les moyens d'offrir une augmentation. La réponse, s'agissant du public

ou du privé, est évidemment non. La deuxième question qu'un employeur devrait se poser est de savoir à qui il attribue cette augmentation. En effet, le but d'augmenter quelqu'un est principalement de récompenser ceux qui ont bien travaillé. Il reste persuadé que l'immense majorité de la fonction publique travaille bien. Il n'y a pas de volonté de sa part de dire autre chose. Il est certainement juste aussi de dire que des gens n'ont pas bien travaillé, dans le public comme dans le privé.

Ce même commissaire note que cette augmentation est automatique à l'Etat. Il n'y a donc pas à réfléchir si le fonctionnaire « A » a mieux travaillé que le fonctionnaire « B » et qui a donc le droit à une augmentation. Il regrette que cela n'existe pas dans le public, mais il passe sur ce point. Ainsi, la seule et unique et question qui doit tarauder l'Etat en tant qu'employeur est de savoir s'il a les moyens d'offrir cette augmentation, surtout dans la période que nous traversons.

M^{me} Fontanet aimerait rappeler que la Ville de Genève, pourtant gouvernée à gauche, a elle-même décidé, dans cette période difficile, de supprimer l'annuité de l'ensemble des fonctionnaires de la Ville de Genève. C'est dire si la situation est compliquée.

Audition du Cartel intersyndical

M^{me} Françoise Weber, membre du bureau

M^{me} Weber indique que le Cartel intersyndical est opposé au projet de loi 12780 et souhaite faire remarquer que le personnel a l'habitude de servir de variable d'ajustement budgétaire depuis de nombreuses années. Ils réagissent toutefois avec une véhémence particulière cette année parce que le Conseil d'Etat leur a présenté son projet de budget le 17 septembre en même temps que son PFQ. Il a présenté aux associations représentatives du personnel le fait que, pour éponger les déficits budgétaires liés à la pandémie et par solidarité avec le privé, il était normal que le personnel des services publics fasse un effort. Cela a beaucoup choqué le Cartel intersyndical parce que la mesure de l'effort ne consiste pas juste à suspendre une annuité ou, pour le PL 12781, à réduire le salaire. Ce n'est pas par solidarité avec les collègues du privé qui se retrouvent parfois dans des situations difficiles et sans un salaire entier parce qu'ils sont aux RHT, mais c'est pour un équilibre budgétaire. De la manière dont cela a été présenté, ce n'est clairement pas pour affecter ces économies à un plan COVID, ni par solidarité avec des secteurs ou des salariés du privé, ni pour aider par rapport aux conséquences du COVID. Il s'agit véritablement d'un plan pour parvenir à un équilibre budgétaire qui est un peu rendu difficile dans l'esprit du Conseil d'Etat,

certainement par rapport à la situation de la pandémie actuelle ainsi que ses effets sociaux et économiques et par rapport à un problème plus général de manque de rentrées fiscales.

En ce qui concerne le PL 12780, le Cartel intersyndical est **fâché** de voir toujours la volonté d'utiliser les annuités pour équilibrer un budget. Il faut rappeler que les effets des annuités sont à long terme au niveau des plans de carrière et des possibilités de progression salariale du personnel et se reflètent aussi sur les plans de prévoyance. En effet, quand on bloque des annuités, cela a des effets sur toute la carrière et sur la retraite. Cela étant, le Cartel intersyndical se considère comme partenaire du Conseil d'Etat et il a été surpris qu'on lui ait présenté un plan de mesures de la sorte pour parvenir à des économies budgétaires dans le projet de budget 2021 et qu'il y ait, de surcroît, un PFQ qui prévoit d'autres mesures qui mettent notamment en cause la répartition des cotisations de la CPEG, ce qui a aussi des conséquences sur les réserves et le plan de croissance de la CPEG. Cela aura certainement aussi un certain nombre de coûts induits.

Audition de l'Union des cadres (UCA)

M. Jacques Folly, président

M^{me} Véronique Bigio, vice-présidente

M. Folly indique que la position de son association n'a pas changé par rapport aux propositions de non-reconduction des annuités. Il ajoute que l'UCA s'est toujours montrée défavorable à ce type de démarches de manière pérenne. Sur le 1% et la non-attribution d'annuité, l'UCA n'est pas favorable à un cumul. Par contre, ils ont une proposition qui est applicable à l'une ou l'autre de ces mesures. Il propose une différenciation par rapport au type d'engagements pris selon la crise, notamment au niveau sanitaire. Il ajoute que, par rapport à l'ensemble du personnel hospitalier, c'est important vu l'incertitude qui plane. Il suggère également d'analyser la possibilité que le 1% ou la non-attribution des annuités ne se fassent pas pour les petites classes. Il faudra tout de même déterminer quelles sont les classes touchées. Vu que ce sont des économies qui sont recherchées, il propose d'aller plus loin, soit d'avoir une allocation très claire de ces économies qui soient identifiées dans le projet de l'Etat pour des projets sociaux en lien avec la cohésion sociale ou pour des aides aux entreprises en difficulté. Il rappelle les dernières décisions du CE. Il aimerait, s'il y a une baisse de 1% avec un aspect d'analyse différenciée ou une non-attribution des annuités, savoir où va être réengagé l'argent économisé. Il souhaite rester dans le concret et l'opérationnel. Il déclare que l'analyse des prestations de l'ensemble de

l'administration est demandée depuis longtemps. Il souhaite savoir plus précisément à quoi servent les économies pour que ce ne soit pas simplement une baisse de salaire, mais bel et bien une contribution à l'économie.

M^{me} Bigio ajoute que l'UCA est solidaire et ouverte à une mesure de solidarité de la fonction publique, mais ils ne peuvent pas soutenir une mesure simplement linéaire qui s'applique à l'ensemble de la fonction publique. Elle relève les différences dans la fonction publique, notamment les classes 6, 7 et 8 dont la plupart des conjoints sont au chômage. Elle veut adapter les mesures aux réalités de l'Etat et épargner les plus précarisés. Elle insiste sur le fait qu'un petit salaire reste un petit salaire et veut épargner également ceux qui sont au front depuis des mois. Elle réitère la demande de connaître la destination de l'économie et trouverait utile que le CE s'interroge sur tous les projets en cours et les priorités à définir.

Un commissaire demande quelle est la différence entre l'UCA et le GCA. L'UCA représente les cadres de la classe 23 à la plus haute. Le GCA représente les classes 14 à 22. Ils travaillent en étroite relation et prennent des décisions communes.

Un commissaire demande comment se passe l'évolution du contrôle interne, de gestion, du SAI, car il a une impression que les contrôles s'accumulent.

M. Folly lutte contre les contrôles internes trop importants et rappelle que cela date depuis 2005. Cela génère un travail administratif conséquent. Il a l'impression de remplir des formulaires plutôt que de faire le travail opérationnel. Cela tue la créativité et les marges de manœuvre et rend les gens frileux aux innovations. Il veut aller de l'avant et pouvoir réaliser des projets. M^{me} Bigio affirme que la problématique est la gestion du paradoxe. Elle pense que cela s'attribue à la Cour des comptes et au service des audits. Elle indique que chaque rapport demande des couches de recommandations et déclare que la réponse demande trop d'administratif (directives, procédures, nouvelles normes).

Elle revient sur les multiples questions posées par le CE et les attentes de monitorat. Elle doit tout monitorer et se trouve **dans une gestion du risque 0**. Elle pense que le système dérive et souhaite faire un arrêt sur image pour mettre en avant les priorités et accepter qu'on ne puisse pas répondre sur tout en tout temps.

Audition du Groupement des cadres de l'administration (GCA)

M. Didier Crettol, président

M. Alain Asfary, vice-président

M. Crettol remercie la commission de les recevoir. Pour mémoire, le GCA comporte 400 membres. Il précise qu'il n'aimerait pas que les fonctionnaires soient des valeurs d'ajustement du budget et rappelle que la fonction publique a émis des recommandations par le biais d'une enquête de la précédente législature. Il indique que l'UCA et le GCA ont proposé des mesures économiques pour un montant de **300 millions**. Il trouve que cela devrait être analysé. M. Asfary se souvient que beaucoup de propositions touchaient l'organisation, les méthodes de travail, la manière de fonctionner. Cela portait sur les innovations. Il explique que le but visé était une transformation, une évolution qui permettait de s'adapter avec les moyens du jour et de s'affranchir de poids administratif.

M. Crettol souhaite ajouter que, sur l'annuité, il a entendu l'aspect d'économie budgétaire, mais surtout l'aspect de solidarité. Ils sont prêts à entrer en négociation sur l'annuité pour la solidarité. Il aimerait que la solidarité soit visible de la population et il propose que, s'il y a une économie sur les annuités, cela se répercute sur le social. Il veut que ce soit visible et destiné à de la solidarité.

Un commissaire demande si les intervenants seraient d'accord que l'argent économisé soit alloué à des postes. M. Crettol trouve la question difficile et concède que si les postes sont nécessaires et utiles, comme dans l'enseignement, cela est envisageable. Il pense que tant que les postes sont légitimes, cela peut se faire.

Séance du 11 novembre 2020

M^{me} Fontanet indique qu'elle est en discussion avec les associations représentatives du personnel pour donner suite à la demande de cette commission. Deux séances ont été tenues jusqu'à ce jour avec une troisième séance prévue lundi prochain. Elle demande s'il serait possible que les commissaires ne votent pas les deux projets de lois (l'annuité et le PL 12781) avant mercredi prochain de façon à ce que l'on puisse conserver un espace pour un éventuel accord sachant qu'il y a une assemblée générale du cartel le 17 novembre 2020. Elle déclare qu'évidemment le CE serait prêt à retirer le PL 12781. Néanmoins, pour l'heure, elle souhaite donner une chance à un accord global avec les associations représentatives.

Un commissaire estime que les négociations entre le CE et le cartel sont un marché de dupe, car triangulé. Il n'y a pas de réelles négociations, car finalement c'est le GC qui décide. Si on veut favoriser le partenariat social, il faut donner les compétences au CE qui est l'employeur.

Etant donné les négociations budgétaires en cours entre différents partis, et selon demande du CE, le principe du report du vote d'entrée en matière est soumis aux commissaires. Le président met donc aux voix le principe d'un report de vote à la semaine suivante concernant le PL 12780 :

| | |
|---------------|---|
| Oui : | 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 2 MCG, 1 UDC) |
| Non : | 3 (1 PDC, 2 PLR) |
| Abstentions : | – |

[Le report du vote à la semaine suivante est accepté].

Séance du 18 novembre, discussion et votes

Compte tenu de la situation de la pandémie de COVID-19 et de la crise sans précédent que nous traversons tant sur le plan sanitaire qu'économique et social, un accord budgétaire global a été négocié politiquement, notamment pour éviter le redoutable scénario des douzièmes provisoires et garantir les intérêts généraux de l'ensemble de la population, et non une seule corporation, fort bien représentée dans ce parlement.

En pleine crise et malgré des intérêts divergents, les partis gouvernementaux ont donc pris leurs responsabilités et **arbitrés** en faveur d'une augmentation des postes dits « au front », en contrepartie du gel de l'annuité 2021, mais également en maintenant les investissements et les montants alloués aux entités subventionnées.

Les graves difficultés subies par de nombreuses entreprises et PME frappées dans la première vague, puis fortement accentuées par la deuxième, nécessitent également des moyens adaptés pour sauver les outils de travail et conserver les emplois et le savoir-faire qui constituent le tissu économique et social de notre canton. Ces paramètres ont également été pris en considération dans une discussion plus large, menant à ce compromis.

Vote d'entrée en matière

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12780 :

| | |
|---------------|--|
| Pour : | 14 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC) |
| Contre : | 1 (1 EAG) |
| Abstentions : | – |

[L'entrée en matière est acceptée].

Deuxième débat

Art. 1 : pas d'opposition, adopté

Art. 2 : pas d'opposition, adopté

Art. 3 : pas d'opposition, adopté

Art. 4 : pas d'opposition, adopté

Troisième débat

Le président met aux voix le PL 12780 dans son ensemble :

| | |
|---------------|--|
| Pour : | 14 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC) |
| Contre : | 1 (1 EAG) |
| Abstentions : | – |

[Le PL 12780 est accepté]

Mesdames et Messieurs les députés,

Au vu de ces explications, la majorité de la commission des finances vous recommande d'adopter ce projet de loi et recommande un débat en catégorie II.

Projet de loi (12780-A)

sur la suspension de l'augmentation annuelle due aux membres du personnel de l'Etat (LSAMPE) (B 5 16)

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

Art. 1 Champ d'application

La présente loi s'applique aux magistrats et aux membres du personnel de l'Etat, des établissements publics, du pouvoir judiciaire et des institutions subventionnées régies par les normes salariales de l'Etat.

Art. 2 Suppression de l'augmentation annuelle

L'augmentation annuelle au sens de l'article 12, alinéa 1, de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, est supprimée pour l'année 2021.

Art. 3 Clause abrogatoire

La présente loi est abrogée le 31 décembre 2021.

Art. 4 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Date de dépôt : 25 novembre 2020

RAPPORT DE MINORITÉ

Rapport de M. Jean Burgermeister

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les revenus des travailleurs des services publics et du secteur subventionné sont devenus une variable d'ajustement utilisée dans le but de résorber les déficits de l'Etat. Le projet de budget 2021 du Conseil d'Etat ainsi que le plan financier quadriennal 2021-2024 en offrent l'illustration parfaite. Non seulement le gouvernement proposait de suspendre le versement de l'annuité un an sur deux, mais il souhaitait réduire massivement les salaires grâce à une batterie de mesures à l'encontre des salariés.

Le Conseil d'Etat a justifié son offensive brutale contre les salaires de la fonction publique en opposant les travailleurs du secteur public avec ceux du privé. Les salariés des services publics et du secteur subventionné ont été qualifiés de privilégiés par des membres du gouvernement qui les ont exhortés à faire un effort de solidarité ! Cette grossière tentative de division est irresponsable de la part du Conseil d'Etat. On peine d'ailleurs à comprendre qui, dans le secteur privé, bénéficierait d'une baisse des salaires de la fonction publique ou d'une suspension de l'annuité. Au contraire, le démantèlement des revenus des employés de l'Etat ouvrirait la porte à une dégradation généralisée des conditions de travail et des retraites de l'ensemble des salariés du canton. Par ailleurs, la fonction publique a largement contribué, sur les lieux de travail, à la lutte contre la Covid-19. Alors que le personnel soignant doit faire face à la deuxième vague dans des conditions dramatiques, il est insensé de s'en prendre aux revenus de ceux sur lesquels nous comptons pour endiguer la seconde vague. Il est également absurde de s'en prendre aux revenus de la population en pleine crise économique et sociale. La situation exige au contraire une protection des revenus, sous peine de dégrader encore la conjoncture.

Cette année, le non-versement de l'annuité est justifié par l'ensemble des partis – à l'exception d'Ensemble à Gauche – en raison de la crise actuelle et de l'ampleur du déficit. Il s'agit clairement d'un prétexte, tant la suppression

de l'annuité et devenue la règle plutôt que l'exception. La suspension de l'annuité en 2021, grâce au soutien du PS et des Verts de surcroît, entérinerait donc l'idée que c'est aux employés de l'Etat de passer à la caisse pour résorber les déficits. Rappelons, une fois de plus, que l'annuité est due au personnel selon la loi, il ne s'agit pas d'une option à considérer en fonction de l'état des finances, ni d'une prime versée au bon vouloir de l'employeur. C'est d'ailleurs cette situation que regrette la droite. Lors des débats en commission, un député PLR affirmait que l'annuité n'était pas due au personnel, la preuve invoquée était... qu'elle était remise en cause chaque année par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil !

Disons-le clairement, l'Etat de Genève pourrait se donner les moyens de garantir des salariés de la fonction publique. Si le gouvernement et l'écrasante majorité de ce parlement souhaitent supprimer l'annuité, ce n'est pas pour compenser les coûts induits par la crise, mais pour financer le manque de revenus induit par la baisse massive de l'impôt sur le bénéfice des entreprises (RFFA). En effet selon les prévisions du département des finances, l'imputation partielle (25%) de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital devrait coûter 147,1 millions à l'Etat de Genève en 2021 ! C'est plus du double que ce qui avait été annoncé au moment de la votation (71,3 millions) et presque trois fois le montant économisé par le non-versement de l'annuité (55 millions). Certes, ce chiffre pourrait être revu à la baisse, la projection se basant sur un sondage effectué auprès des entreprises avant la deuxième vague de la Covid-19. Cependant, si la conjoncture économique était restée bonne comme en 2019, la perte fiscale aurait été bien supérieure encore ! Rappelons par ailleurs que la RFFA ne déploie pas pleinement ses effets, puisque l'impôt sur le bénéfice ne sera totalement imputé à l'impôt sur le capital qu'en 2024. Un tel écart entre les prévisions et la réalité aurait dû pousser le gouvernement à atténuer les effets de la réforme, voire à la suspendre temporairement afin de garantir les rentrées fiscales en période de crise. D'autant plus que l'Etat va dépenser des sommes considérables en faveur des entreprises touchées par la crise, ce qui participera au creusement du déficit. Or, les entreprises en difficulté ne bénéficieront pas des effets de la RFFA qui ne profitera qu'aux entreprises enregistrant des bénéfiques. Il semble donc raisonnable que les entreprises qui se portent bien participent à l'effort solidaire.

Ensemble à Gauche déposera donc un amendement pour remplacer la suspension de l'annuité par une suspension de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Si cet amendement était refusé, nous vous invitons à rejeter ce projet de loi.