



Date de dépôt : 7 novembre 2022

Rapport

de la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier le projet de loi de Cyril Aellen, Pierre Conne, Philippe Morel, Pierre Nicollier, Yvan Zweifel, Véronique Kämpfen, Alexandre de Senarclens, Jacques Béné, Fabienne Monbaron, Bertrand Buchs, Charles Sellegger, Raymond Wicky, Olivier Cerutti, Jean-Charles Lathion, Jean-Luc Forni, Jean-Marc Guinchard, Jacques Blondin, Helena Rigotti, Souheil Sayegh, Antoine Barde, Marc Falquet, Claude Bocquet, Alexis Barbey modifiant la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait) (B 5 15) (Des augmentations annuelles qui tiennent compte du personnel, de la santé budgétaire de l'Etat et de la situation économique du canton)

Rapport de majorité de Amanda Gavilanes (page 4)

Rapport de première minorité de Alexandre de Senarclens (page 27)

Rapport de seconde minorité de Christo Ivanov (page 29)

Projet de loi (12789-A)

modifiant la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait) (B 5 15) *(Des augmentations annuelles qui tiennent compte du personnel, de la santé budgétaire de l'Etat et de la situation économique du canton)*

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

Art. 1 Modifications

La loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 4 (nouvelle teneur)

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

Art. 12, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

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

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

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi portant règlement sur le Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01), du 21 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 2, lettre j (nouvelle teneur)

- j) statuer sur les propositions du Conseil d'Etat en matière de traitements des fonctionnaires publics, lorsque ces traitements n'ont pas été fixés par la constitution ;

Art. 3 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Amanda Gavilanes

La commission ad hoc sur le personnel de l'Etat a traité le projet de loi 12789 modifiant la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait) (B 5 15) (Des augmentations annuelles qui tiennent compte du personnel, de la santé budgétaire de l'Etat et de la situation économique du canton) lors de ses séances du 12 février, du 16 avril et des 7 et 28 mai 2021.

Elle a siégé sous la présidence de M. Cyril Allen. Les personnes suivantes été auditionnées par la commission :

- M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du département des finances et des ressources humaines ;
- M. Grégoire Tavernier, directeur général de l'OPE ;
- M^{me} Françoise Weber, membre du bureau du Cartel ;
- M. Patrick Flury, Cartel intersyndical ;
- M^{me} Corinne Béguelin, SSP/VPOD ;
- M. Jacques Folly, président de l'UCA ;
- M^{me} Véronique Bigio Gisier, vice-présidente de l'UCA.

M^{me} Emilie Flamand-Lew, secrétaire générale adjointe (DF), et M. Lionel Rudaz, secrétaire adjoint (SGGC), ont également participé aux travaux de la commission.

Le procès-verbal a, quant à lui, été rédigé avec diligence et exactitude par M. Gérard Riedi que je remercie chaleureusement au nom de la commission.

Préambule

Si ce projet de loi a eu le mérite de soulever des interrogations légitimes quant aux prérogatives du gouvernement et du législatif cantonal relatives au versement et à la suspension des annuités, il n'a pas su trouver une majorité en commission. Et cela pour diverses raisons.

Le système de l'annuité est censé garantir une progression des salaires annuels dans la fonction publique. Dès lors, l'augmentation automatique des salaires est un droit et non une variable d'ajustement. Ce mécanisme a pour

objectif de rendre la fonction publique attractive pour celles et ceux qui la rejoignent. Il vise aussi à fidéliser les employés qui, grâce à cette augmentation annuelle, se sentent valorisés et appréciés dans leurs fonctions.

C'est pourquoi il n'est pas envisageable que le Conseil d'Etat puisse décider seul de sa suspension en fonction des finances de l'Etat. Actuellement, celui-ci n'est, toutefois, nullement privé de cette compétence. Il a le choix de donner l'annuité ou de déposer un projet de loi visant à la suspendre durant une année. Ce processus législatif et le débat parlementaire sont des facteurs de transparence à l'égard des contribuables et des électeurs du canton sur la dépense des deniers publics.

Ces dernières années, les annuités ont souvent été utilisées comme un outil de régulation budgétaire par le Conseil d'Etat. Or, comme mentionné ci-dessus, le personnel de l'Etat ne doit pas et ne peut pas être une variable d'ajustement. De plus, les craintes d'un démantèlement du statut des fonctionnaires ont contribué à cristalliser des tensions autour de la question du versement des annuités. Dans un contexte comme celui-ci, il est donc préférable de maintenir le processus actuel, même s'il est un peu lourd du point de vue législatif, plutôt que de transférer au Conseil d'Etat la discussion avec les partenaires sociaux pour avoir un accord ou un refus d'annuité.

La commission tient également à relever la nécessité d'avoir une discussion globale sur la réforme de l'échelle de traitement de la fonction publique.

Ci-dessous, vous trouverez l'exposé des motifs tel que présenté par les auteurs du projet de loi, ainsi que le compte-rendu des travaux de commission. Ces informations vous aideront à mieux appréhender les différents points de vue et enjeux relatifs au projet de loi 12789.

Exposé des motifs du projet de loi 12789

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

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

suspension individuelle ou collective des augmentations annuelles. Malgré cette obligation légale, l'annuité est régulièrement devenue un enjeu budgétaire. C'est, in fine, le Grand Conseil qui doit décider, au mois de décembre de chaque année, d'accorder, ou non, une annuité aux collaborateurs de l'Etat.

En effet, pour remédier à cet automatisme, le Conseil d'Etat a pour pratique, de longue date, de proposer la suspension de l'augmentation annuelle en période difficile. Toutefois, la LTrait ne lui donne pas la compétence de reporter, ne serait-ce que d'un an, la prochaine augmentation de salaire. Le gouvernement se voit donc « obligé », à chaque fois qu'il l'estime nécessaire, de soumettre formellement au Grand Conseil, à l'automne pour l'année suivante, un projet de loi cantonale, c'est-à-dire un acte de même rang que la LTrait. Le Grand Conseil peut d'ailleurs lui-même rédiger une telle loi s'il le juge nécessaire, sans forcément en être saisi par le Conseil d'Etat.

Cette manière de faire est insatisfaisante pour quatre raisons au moins. Premièrement, il est curieux que la loi inverse un paradigme logique : une augmentation des salaires doit intervenir lorsque les circonstances le permettent, et non faire l'objet d'un automatisme de principe, souvent suspendu dans l'urgence en fin d'année, au moment du vote du budget. Deuxièmement, cette manière de faire tient plus du bricolage que d'une répartition judicieuse des compétences. Le Conseil d'Etat est en effet privé de la compétence d'examiner si les salaires de son propre personnel doivent augmenter alors qu'il est chargé par la constitution de diriger l'administration cantonale (art. 106 Cst-GE). Troisièmement, la procédure actuelle est inadaptée : le Grand Conseil doit adopter une loi formelle afin de suspendre l'augmentation pour un seul exercice budgétaire. Enfin et surtout, la fixation de l'augmentation annuelle des salaires est le fait d'un débat politique alors qu'il devrait être la conséquence d'un échange intervenant dans le cadre d'un sain partenariat social.

Par conséquent, il convient d'octroyer au Conseil d'Etat la compétence de décider à la fin de chaque année, pour l'année suivante, s'il estime approprié d'accorder une augmentation de salaire, partielle ou complète, aux membres de son personnel compte tenu de la situation économique et budgétaire. Au-delà de ce transfert de compétence, il semble utile aux auteurs du présent projet de loi de rappeler au Conseil d'Etat qu'il doit consulter les représentants du personnel avant de renoncer à octroyer tout ou partie d'une annuité.

Cette simplification devrait également faciliter la tâche du gouvernement dans ses arbitrages budgétaires, grâce à une prévisibilité accrue. Grâce à cette modification, la charge potentielle de plusieurs dizaines de millions liée à l'augmentation des salaires n'est plus susceptible d'évoluer, entre 0 et 100%,

jusqu'à la dernière minute du débat parlementaire sur le budget, comme c'est le cas sous l'empire de la LTrait actuellement en vigueur.

Travaux de la commission

Séance du 12 février 2021

Audition de M. Cyril Aellen, premier signataire

M. Aellen indique que ce n'est pas la première fois qu'il dépose un projet de loi de cet ordre. Cela a déjà été discuté, mais il reste convaincu que c'est un sujet d'actualité. Le projet de loi propose de transférer une compétence du parlement au Conseil d'Etat. C'est la compétence d'octroyer ou non tout ou partie de l'annuité.

M. Aellen considère que l'on est, aujourd'hui, face à quelque chose de totalement anachronique. On a un partenariat social qui s'exerce entre les associations représentatives du personnel et l'employeur par le biais du Conseil d'Etat. Ce sont eux qui procèdent aux négociations relatives au personnel et, en particulier, sur des problématiques salariales. On peut le regretter ou non. On peut considérer que cela doit avoir lieu ou non, mais c'est eux qui le font. Le problème est que le Conseil d'Etat négocie sans avoir la capacité de s'engager. Ensuite, ce n'est pas lui qui décide si l'annuité est octroyée ou non. D'abord, la loi dit qu'elle est automatiquement octroyée et, normalement, ce n'est pas un objet de discussion. A chaque fois, le Conseil d'Etat le fait quand même et il va devant le parlement pour dire ce qu'il a négocié, qu'il n'a pas obtenu gain de cause et qu'il demande au parlement de trancher. Le résultat est que ce sont ceux qui n'ont pas mené les négociations qui sont obligés de trancher. Ainsi, on a d'un côté des gens qui ont la capacité de négocier qui ne peuvent pas décider et, d'un autre côté, on a des gens qui peuvent décider, mais qui n'ont pas la capacité de négocier. Du coup, cela devient un enjeu politique détestable, chaque année, sur cette situation.

M. Aellen souhaite que ce soit l'autorité ayant la capacité de négocier qui ait aussi la capacité de décider. Comme ce ne peut évidemment pas être le parlement qui effectue la négociation salariale, parce qu'il est compliqué d'avoir le parlement qui va voir les syndicats et qui procède aux négociations, ce ne peut être que le Conseil d'Etat. Par rapport à cette situation qui est, de fait, souvent une discussion extrêmement sensible à l'occasion de chaque budget, M. Aellen propose qu'elle soit faite en amont par le Conseil d'Etat qui peut s'engager. C'est un transfert de compétence qui n'enlève pas non plus les prérogatives réelles du parlement, puisqu'il a toujours la possibilité de fixer l'enveloppe budgétaire. Toutefois, dans le cadre de celle-ci, le Conseil d'Etat

aurait la possibilité de discuter avec ses employés de la façon dont il souhaite, le cas échéant, octroyer ou non l'annuité.

Questions des députées et des députés

Le président a toujours été de l'avis que le patron de la fonction publique était le Conseil d'Etat et que c'était à lui de gérer et de se responsabiliser par rapport à cela. Il n'est pas de l'avis que le Grand Conseil puisse se déterminer sur des horaires de travail ou des détails de ce type qui concernent la fonction publique. Le président demande si M. Aellen ne pense pas que son projet risque de heurter les sensibilités du parlement et de faire en sorte que le Grand Conseil, dont on connaît l'état de méfiance vis-à-vis du Conseil d'Etat, ait beaucoup de peine à donner cette compétence supplémentaire au Conseil d'Etat.

M. Aellen est convaincu que cela ne va pas être facile parce que le parlement va se sentir dépossédé d'une prérogative qui est la sienne et qu'il monte souvent en épingle pour des raisons politiques. M. Aellen est aussi convaincu que le parlement est une entité qui est capable de mettre en avant l'intérêt général, ce qui consiste à avoir des discussions plus apaisées avec la fonction publique. Il est aussi convaincu que ce n'est pas seulement une position qui va heurter la fonction publique. Certains représentants, y compris officiels, de la fonction publique avec lesquels M. Aellen a eu l'occasion de discuter regrettent que les promesses qui leur sont faites par le Conseil d'Etat soient du vent. Il y a quelques années, on a connu des gens qui jouaient un double jeu au Conseil d'Etat. Ils disaient qu'ils négociaient, mais que, si c'est le parlement qui ne veut pas octroyer l'annuité, cela ne sera pas possible. M. Aellen pense que tout le monde, en premier la fonction publique, aurait à gagner du fait que celui qui négocie doit ensuite s'engager et qu'il ne peut pas se retirer derrière le parlement.

Il n'y a qu'une objection à laquelle M. Aellen n'a pas de réponse. Ce sont celles et ceux qui disent que l'annuité est un dû et qu'elle ne devrait jamais être négociée parce que c'est une loi. Par conséquent, le Conseil d'Etat qui vient avec cet élément sur la table, dans le cadre des négociations, est déjà une trahison parce que la loi doit être appliquée *ad vitam æternam*. C'est une vision du statut du fonctionnaire qui correspond effectivement à ce qui est prévu dans la loi actuelle. M. Aellen peut suivre cette vision sur le plan de l'idéal, mais il a une vision pragmatique. Tous partis confondus, on doit réaliser que, même s'il n'a pas de majorité ni à gauche ni à droite aujourd'hui au Conseil d'Etat, la question de l'annuité est posée chaque année par le Conseil d'Etat et que jamais un parlement ne lui a répondu de retourner à ses chères études, qu'il y a une loi qui doit être appliquée et qu'il doit revenir avec un projet de budget

qui corresponde à la loi. En fait, le Conseil d'Etat arrive toujours avec des projets de lois connexes.

Un député du MCG a l'impression que c'est la suite de longs débats pour lesquels on se passionne au sein du Grand Conseil. Sur le fond, il y a quand même une différence fondamentale entre ce qui est du public et ce qui est du privé. L'existence de cette différence fait presque partie de l'organisation d'une société. On pourrait entrer dans les détails ou faire de la philosophie politique pour déterminer cette différence, mais il a l'impression que c'est comme si M. Aellen voulait un peu gommer cette différence. Il comprend que le projet de loi vise à augmenter la marge de négociation du Conseil d'Etat. Il s'agit de se dire que le Conseil d'Etat ne doit pas s'organiser comme cela a été fait selon une certaine tradition, que l'on peut critiquer ou que l'on peut apprécier. Pour M. Aellen, on va mettre un peu plus de privé dans le secteur public. Le même député demande si M. Aellen n'est pas un peu dans un acte de transgression.

M. Aellen ne voit pas ce que le public-privé a comme incidence ici. Le projet de loi ne remet en cause ni la grille salariale, ni l'échelle de traitement, ni le statut du personnel. M. Aellen essaie de faire correspondre la théorie à la pratique. Aujourd'hui, en théorie, on accorde chaque année l'annuité, or, en pratique, le Conseil d'Etat ne le fait jamais. Dans les faits, il discute chaque année de l'annuité alors qu'il n'en a pas la compétence et personne ne s'en offusque. A un moment donné, soit on fait un rappel à l'ordre véhément à l'égard du Conseil d'Etat, par exemple à travers une motion ou résolution, pour lui dire qu'il n'a pas le droit de discuter de l'annuité au projet de budget parce que l'on considère que c'est dans la loi, soit on prend acte du fait qu'il y a des situations qui méritent parfois de discuter de tous les éléments, en particulier des augmentations des salaires, auquel cas il faut que celui qui négocie ait la capacité de décider et de s'engager. Si M. Aellen importe quelque chose du privé, c'est que, à un moment donné quand on doit discuter et négocier, si on n'a pas la capacité de s'engager, finalement on ne fait pas le travail. A la fin, il faut pouvoir se serrer la main et dire que ça joue et on tient parole. Maintenant, le Conseil d'Etat va négocier et il dit qu'il est peut-être d'accord ou en désaccord, mais que de toute façon ce n'est pas lui qui décide, mais le parlement.

L'élu du MCG demande si M. Aellen ne pense pas qu'il y a un problème de fond. Comme quand un ménage a beaucoup de dépenses ou de volonté de dépenser, mais qu'il est limité par les ressources, il demande si le Conseil d'Etat n'essaie pas d'en mettre un peu trop. Cela va au-delà du projet de loi, mais il demande encore si cela ne questionne pas aussi M. Aellen sur ce point.

M. Aellen constate que c'est une problématique qui n'a rien à avoir avec ce projet de loi. Ce qu'il veut, c'est mettre en adéquation la théorie et la pratique et admettre que, comme l'expérience le montre, les augmentations salariales ont toujours été sur la table des éléments budgétaires. On pourrait y renoncer ou non, mais il faut choisir aujourd'hui, car la situation hybride que l'on vit en pratique n'est pas saine selon M. Aellen.

Un élu d'EAG relève que la présentation a la principale vertu de montrer qu'il y a quelque chose d'anormal dans la république, année après année. M. Aellen dit qu'il veut mettre en adéquation la théorie et la pratique, mais il veut en fait entériner l'anormalité pour la rendre normale. Le même député trouve que c'est un peu spécieux. Au-delà du fait de dire que la loi c'est la loi et qu'il faut la respecter – a priori cela devrait être le discours de tout le monde, y compris du Conseil d'Etat – il fait remarquer que, si le Conseil d'Etat décidait d'accorder l'augmentation annuelle, le parlement pourrait l'annuler. Inversement, si le Conseil d'Etat disait qu'il la supprimait, le parlement pourrait la réintroduire dans le budget. Tout le monde pourrait alors dire que c'est anormal et on arriverait à quelque chose d'insoluble.

Il pense aussi que le fait que la fonction publique ait une forme d'automaticité dans les augmentations salariales est plutôt sain d'un certain point de vue. Evidemment, cela devrait être respecté, parce que ces augmentations annuelles ne sont pas démesurées et qu'elles sont tout à fait connues de tout le monde. Cela préserve une égalité de traitement au sein de la fonction publique. C'est quelque chose qui est appréciable et qui devrait théoriquement être défendu. Si on veut une fonction publique saine et non corruptible, on doit avoir une transparence des salaires et des augmentations et avoir une garantie que chacun est traité de manière égale. L'élu d'EAG ne va pas dériver sur le salaire au mérite parce que ce n'est pas ce qui est demandé dans le projet de loi. Pour finir, aller négocier pour l'ensemble de la fonction publique avec le Conseil d'Etat, cela ne devrait pas devenir la norme chaque année. Ce que veut M. Aellen avec son projet de loi, c'est que, chaque année, les représentants syndicaux aillent négocier avec le Conseil d'Etat au lieu de considérer que c'est normal pour finir dans une progression de carrière au sein de l'Etat où on ait des perspectives d'augmentation salariale comme dans toute entreprise.

M. Aellen est d'accord sur ce point qui est factuellement juste. Si on donne la compétence au Conseil d'Etat d'octroyer ou non l'annuité dans le cadre du partenariat social, de facto, même si cela pourrait ne pas être le cas, cela signifie que cette question serait discutée chaque année. M. Aellen a toutefois le sentiment que c'est déjà le cas. Il ne se souvient pas d'une année où cela n'a pas été discuté. Il entérinerait ainsi ce mode de faire. En revanche, la

prévisibilité par rapport à la norme, par rapport au cadre, par rapport aux montants, par rapport à l'égalité de traitement, tout cela serait préservé. M. Aellen ne dit pas que cela doit être octroyé dans un secteur et pas dans un autre, à un niveau hiérarchique ou non. C'est le parlement qui a accordé l'annuité pour les classes salariales basses lors d'une année récente. M. Aellen souhaite conserver l'égalité de traitement à l'ensemble des gens soumis à l'annuité, ce qui, selon lui, contribue plutôt à un renforcement du système qu'à son affaiblissement. Il est toutefois vrai que M. Aellen part du principe que, comme cela est discuté chaque année, il faut faire en sorte que cela soit adéquat. Quant au député d'EAG, il part du principe que cela ne devrait pas être discuté chaque année.

Un élu de l'UDC relève que, au fond, on a quelque part un Grand Conseil qui a de moins en moins de prise sur les choses et un Conseil d'Etat qui fait comme il veut et qui prend des décisions comme on l'a vu dans le cadre des arrêtés sur le COVID. On l'a aussi vu sur des questions budgétaires. Là, il y a un affaiblissement du parlement avec un transfert de compétence du Grand Conseil au Conseil d'Etat. C'est le nœud de l'affaire. Il demande si ce transfert de compétences et de décisions du Grand Conseil au Conseil d'Etat n'affaiblirait pas davantage le parlement.

M. Aellen répond que ce n'est pas son sentiment ni sa volonté. Il s'agit de mieux clarifier les compétences de chacun. M. Aellen a une conception du partenariat social, surtout dans le public, où il faut que, à un moment donné, les gens s'engagent. Il faut des patrons qui aillent au front, qui défendent leurs employés et qui viennent avec des compétences qui sont les leurs. M. Aellen a le sentiment que la façon de faire actuelle permet au Conseil d'Etat d'être plus timoré et moins déterminé dans l'engagement qu'il a auprès de la fonction publique.

L'élu UDC comprend que le but est, in fine, de responsabiliser le Conseil d'Etat. M. Aellen répond positivement.

Un membre du PDC indique à son collègue de l'UDC que les arrêtés sur le COVID pris par le Conseil d'Etat l'ont été en fonction de l'application de l'article 113 de la constitution qui donne un pouvoir plus important au Conseil d'Etat, mais pendant une période limitée.

Une députée Verte estime que, si l'on veut apaiser la situation que l'on voit chaque année par rapport à ce qu'on demande à la fonction publique, il faudrait calmer le jeu et cesser d'avoir tout le temps des motions et des projets de lois qui s'en prennent à elle. C'est extrêmement déstabilisant et ce n'est pas dans ces conditions qu'on va instaurer un climat de travail qui permettrait éventuellement de mettre les choses à plat et de discuter ensemble. En tout cas,

elle ne voit pas cela venir. Etant donné qu'elle est favorable à ce que la loi actuelle soit respectée, elle est opposée à ce transfert de compétences au Grand Conseil.

M. Aellen est d'un avis opposé à l'élue écologiste pour la même raison. En effet, avec la pratique actuelle, la fonction publique est prise chaque année en otage. Il a le sentiment que cela ne serait pas le cas si le projet de loi était voté parce que la discussion se ferait en amont dans le cadre du partenariat social entre le Conseil d'Etat et les représentants du personnel et pas dans le cadre de l'arène politique parlementaire au moment du budget. On n'aurait plus sans arrêt ces projets de lois connexes qui font que la fonction publique est prise en otage, chaque année, par des débats parlementaires et doit attendre la fin décembre pour savoir quels seront les salaires au mois de janvier suivant.

Le Vert estime que le seul moyen d'en savoir plus est d'auditionner les représentants du personnel.

Le président soumet la proposition d'auditionner le Cartel intersyndical.

Un député libéral-radical pense que la commission pourrait auditionner d'autres représentants de la fonction publique, notamment les représentants des cadres.

Le président prend note qu'il n'y a pas d'opposition de la commission à auditionner le Cartel intersyndical, l'UCA et le GCA.

Un élu socialiste suggère d'auditionner également le Conseil d'Etat qui est directement concerné. Le président prend note de la demande d'auditionner le Conseil d'Etat.

Séance du 16 avril 2022

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du département des finances et des ressources humaines, et M. Grégoire Tavernier, directeur général de l'OPE

M^{me} Fontanet aimerait rappeler l'historique des différents projets de lois qui se sont succédé pour confier la responsabilité de l'annuité au Conseil d'Etat ou à la députation.

Le projet de budget 2016 prévoyait de ne pas accorder l'annuité automatique au personnel. Il faut rappeler que le principe de l'automatisme annuel est l'un des éléments clés de la loi sur le traitement du personnel de l'Etat de Genève. La loi prévoit en effet qu'il y a une automatisme de ces annuités. Finalement, le fait de dire que c'est au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil de choisir le versement de cette annuité est un peu une « légende urbaine » puisque c'est un mécanisme automatique qui est gravé dans le

marbre de la loi. Ce que font le Conseil d'Etat ou, parfois, les députés, c'est de suspendre l'annuité de manière exceptionnelle par une loi spéciale.

Un projet de loi, déposé le 15 mai 2014, prévoyait de remplacer le versement automatique des annuités et de confier cette compétence au Conseil d'Etat, mais il a été refusé le 26 février 2016. Lors des débats budgétaires 2016, il y a eu un amendement au PL 11721 supprimant l'octroi automatique de l'annuité et laissant la possibilité au Conseil d'Etat d'accorder ou non l'annuité pour des motifs budgétaires et économiques. Du coup, cette loi a été abrogée. Il faut d'ailleurs rappeler que le refus de verser l'annuité 2016 se fonde aussi sur une loi éphémère dont la décision avait été prise pendant la période où elle était en vigueur. Tout cela a eu pour effet l'annulation, un nouveau vote et à nouveau l'annulation de l'annuité, mais aussi les montants considérables que l'Etat de Genève a dû payer en 2019 pour l'indemnisation des collaboratrices et collaborateurs pour le non-versement de l'annuité en 2016. M^{me} Fontanet pense qu'il faut donc être prudent sur ce que l'on fait avec les projets de lois en la matière et les changements politiques qui peuvent intervenir au sein du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat avait soutenu le fait de lui donner cette compétence parce que c'est un outil pour lui de pouvoir avoir cette discussion avec les associations représentatives du personnel. Le Conseil d'Etat peut avoir toutes les discussions qu'il veut avec ces associations, dans le cadre des rencontres RH. Toutefois, finalement, elles savent que le Conseil d'Etat peut proposer une suspension de l'annuité pour des questions budgétaires ou économiques, mais que la décision finale appartient au Grand Conseil. Evidemment, cela met à mal la relation employeur-employés. Cela décrédibilise cette relation parce que, peu importe ce que le Conseil d'Etat décide, les collaboratrices et collaborateurs et les associations représentatives du personnel savent que c'est le Grand Conseil qui décidera. Soit on part du principe que le Conseil d'Etat ne peut pas remplir son rôle d'employeur et décider à un moment donné, de façon exceptionnelle, de suspendre l'annuité, soit on donne au Conseil d'Etat une vraie compétence en la matière. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat rejoint cette possibilité de lui donner la compétence de suspendre les annuités.

Séance du 7 mai 2021

Audition de M^{me} Françoise Weber, membre du bureau du Cartel, M. Patrick Flury, Cartel intersyndical, et M^{me} Corinne Béguelin SSP/VPOD

M^{me} Weber indique que le Cartel intersyndical refuse que le droit à l'annuité passe à la trappe et soit donné uniquement en fonction du budget et

des comptes de l'Etat. Elle estime que l'annuité est un droit. Il y a une grille salariale transparente et que tout le monde connaît. Elle tient compte de l'ancienneté et de l'expérience utile au poste. D'ailleurs, le projet de loi ne touche pas à la grille salariale. S'il y a un problème avec cette grille, parce qu'on gagnerait trop du début à la fin de la carrière, c'est autre chose et le projet de loi ne le traite pas.

Avec ce projet de loi, le Conseil d'Etat pourrait décider de ne pas accorder l'annuité parce que les comptes ne sont pas bons et que, l'année suivante, il y a peut-être des problèmes déficitaires. Le Cartel intersyndical refuse que cela soit inscrit dans une loi. La grille doit rester complètement avec ses annuités. C'est une thématique de transparence et d'évolution visible pour tout le monde et de droits liés aux assurances sociales qui vont avec. Le Cartel intersyndical va ainsi s'opposer à ce que cela devienne potestatif dans la loi.

Les auditionnés aimeraient souligner que cette grille et le droit à l'évolution salariale avec des annuités permettent aussi d'attirer des compétences. On entend souvent l'employeur Conseil d'Etat dire que c'est très difficile de trouver des gens compétents parce que les salaires ne sont pas assez élevés. Le seul élément sur lequel le Conseil d'Etat a une marge de manœuvre à l'engagement, c'est l'expérience et les compétences liées au poste et cela se traduit par des annuités. Le fait de bloquer ces annuités au bon vouloir de la conjoncture économique, politique, etc., est très problématique. Cela n'attirera pas des compétences ou l'on entrera dans un marchandage peu transparent sur la manière dont on positionne les gens sur la grille et dont ils négocient ce positionnement. Certains n'évolueront jamais. Le Cartel intersyndical s'oppose complètement à cette modification.

Pour le Cartel intersyndical, la grille salariale doit rester dans la loi telle qu'elle l'est avec ses annuités. Certes, il déplore que ces annuités ne soient pas accordées avec le système actuel, mais au moins on peut savoir pourquoi. Il y a un débat démocratique. C'est le Grand Conseil qui décide sur proposition du Conseil d'Etat. Il y a des traces de cela et on peut savoir pourquoi les progressions salariales ont été bloquées à un moment donné. Il y a ainsi une transparence et une explication. Ce n'est pas un systématisme qu'éventuellement l'employeur dise qu'il accorde cela ou non. Pour le Cartel intersyndical, c'est une question d'impartialité et de transparence qui va avec la rémunération dans les services publics.

M^{me} Béguelin estime qu'il ne faut pas oublier qu'il y a un autre problème qui se greffe là-dessus. C'est le problème d'une sorte d'inégalité de traitement. Par exemple, quand un architecte arrive à l'Etat, on calcule le nombre d'années utiles au poste. Donc, s'il a travaillé durant 15 ans comme architecte, il aura 15 annuités à l'Etat. Une autre personne, qui sera peut-être dans le même

bureau et qui a travaillé durant 15 ans à l'Etat, il se retrouvera peut-être avec seulement 7 annuités parce qu'elles ont été bloquées une année sur deux. Au niveau d'un Etat moderne avec une évolution de carrière et de la motivation dans la mobilité, cette façon de faire ne joue pas. On crée ainsi une distorsion au niveau des annuités données au personnel qui ne sont pas que les années faites à l'Etat, mais qui représentent aussi les années utiles au poste avant d'arriver à l'Etat. Il arrive ainsi des cas où une personne qui a moins d'annuités doit former quelqu'un qui vient d'être engagé et qui a plus d'annuités qu'elle. Ce n'est donc pas le bon outil pour faire des économies sur le dos du personnel parce que, en plus, on crée une véritable distorsion et une inégalité de traitement dans le système.

M. Flury a noté, concernant ce projet de loi 12789, que le processus actuel priverait le Conseil d'Etat de ses compétences d'examiner l'augmentation de salaire annuelle. Il estime que, en fait, le Conseil d'Etat n'est nullement privé de cette compétence. Il y a le choix de dire qu'il donne l'annuité ou de déposer un projet de loi pour la suspendre durant une année. Aujourd'hui, le processus législatif actuel et le débat parlementaire sont des facteurs de transparence à l'égard des contribuables et des électeurs du canton sur la dépense des deniers publics. Aujourd'hui, le Cartel intersyndical préfère largement le processus actuel, même s'il est un peu lourd du point de vue législatif, plutôt que de devoir transférer au Conseil d'Etat la discussion avec les partenaires sociaux pour avoir un accord ou un refus d'annuité. Dans tous les cas, quand il arrive, le budget remonte au Grand Conseil qui doit prendre une décision. Si le Grand Conseil décide que, sur le budget salarial proposé par le Conseil d'Etat, on fait une coupe linéaire, on se retrouve coincé d'un côté ou de l'autre. Il est donc important que, en l'état des choses, le processus législatif reste celui actuel. C'est la raison pour laquelle le projet de loi proposé ne leur convient pas.

Audition de M. Jacques Folly, président de l'UCA, et M^{me} Véronique Bigio Gisier, vice-présidente de l'UCA

M. Folly fait savoir qu'ils ne sont pas favorables à ce projet de loi pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cela change le paradigme de l'automatisme puisque l'on passe à un Conseil d'Etat qui pourrait l'octroyer ou non. On est dans un changement de paradigme des conditions de travail et des conditions du contrat de base. Pourquoi pas, mais cela devrait alors faire l'objet d'une négociation plus large par rapport à la rémunération de l'ensemble du personnel de l'Etat et pas seulement des cadres supérieurs. De toute façon, l'annuité est toujours et continuera à être un enjeu budgétaire et politique. Actuellement, le Conseil d'Etat discute en amont avec les associations représentatives du personnel et il a des échanges avant de déposer son projet

de budget où il inclut ou non l'annuité et le Grand Conseil a un rôle d'arbitrage. Ce rôle semble encore nécessaire dans le sens où ce modèle doit réunir d'autres éléments pour fonctionner avec satisfaction. Si on parle d'une entreprise privée, il y a tout l'aspect qui est un peu délicat et on a déjà parlé de confiance vis-à-vis de son employeur. Par rapport à l'annuité, M. Folly rappelle aussi le « traumatisme » de l'annuité 2016. Ainsi, cet arbitrage semble encore nécessaire et il faudrait peut-être une réflexion plus large que simplement modifier la LTrait à ce niveau.

M. Folly rappelle que, historiquement, pour le Conseil d'Etat, dans l'établissement de son projet de budget, la première économie est souvent, voire en majorité, l'annuité. C'est une variable d'ajustement par rapport au budget au niveau des ressources humaines.

M^{me} Bigio Gisiger indique que, pour l'UCA, plutôt que de savoir qui donne l'annuité, il s'agit de savoir pourquoi l'annuité. Aujourd'hui, l'annuité est devenue une variable d'ajustement de masse avec uniquement une logique budgétaire alors que l'on est dans une logique de ressources humaines. Pour l'UCA, les ressources humaines, ce n'est pas seulement du salaire et du traitement. C'est aussi une forme de reconnaissance. Il se trouve que, à l'Etat, pour les cadres supérieurs dans certains domaines, les salaires d'entrée sont de l'ordre de 20% plus bas que les salaires du privé. Ainsi, ce qui fait qu'un cadre supérieur a envie de rejoindre l'Etat de Genève, c'est avant tout le sens du service public et l'intérêt à offrir des prestations à la population. Finalement, on passe sans doute sur les aspects salariaux avec une perspective d'évolution régulière du salaire pour viser à une stabilité dans la fonction et à une certaine pérennité de fonctionnement au sein de l'Etat en disant que, en fin de carrière, le salaire aura atteint des niveaux tout à fait acceptables et comparables grâce au mécanisme de l'annuité.

Dans les faits, l'annuité est remise en question à chaque budget. C'est le premier élément remis en question par le Conseil d'Etat et, quand on pense aux économies, on pense à l'annuité. C'est une forme d'automatisme. Au-delà de savoir si c'est le Conseil d'Etat qui, en tant qu'employeur, doit avoir la mainmise unique sur ce mécanisme ou si cela doit être le Grand Conseil, selon l'UCA, il faut plutôt reprendre une réflexion sur les encouragements que l'Etat employeur offre à ses employés. Il s'agit de savoir quels sont les moyens de reconnaissance, le salaire n'étant pas l'unique moyen de reconnaissance, et à quels outils autres que l'annuité le Conseil d'Etat peut avoir recours pour encourager les gens à rester dans la fonction publique et pour attirer une relève importante.

L'UCA a déjà eu l'occasion de dire qu'ils ont de grandes inquiétudes pour la relève des cadres à l'Etat et pour savoir comment attirer des gens de qualité

à haut niveau de compétences pour assurer une prestation publique de qualité. En effet, plus le contexte est difficile, plus il faut des compétences. Pour l'UCA, une grande crainte est que l'Etat devienne la moins mauvaise solution pour des gens qui ne trouvent pas d'emploi intéressant sur le marché ou ne sont pas attractifs. Pour l'UCA, on ne doit pas finir à l'Etat. On doit aller à l'Etat parce qu'on a des convictions, qu'on a envie d'y aller et parce qu'on a envie de délivrer des prestations de très haut niveau. Ces 14 mois de crise sanitaire ont bien montré que, dans certains départements, il fallait des gens extrêmement solides avec des compétences de très haut niveau. Pour l'UCA, que la compétence d'octroi de l'annuité soit au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil n'est pas fondamentalement si important. Aujourd'hui, la confiance avec l'employeur n'est pas au top niveau. Pour eux, le fait que le Grand Conseil ait encore un droit de regard sur cette annuité est peut-être une sécurité, sans doute illusoire, mais l'enjeu n'est pas là pour l'UCA.

M. Folly ajoute qu'il y a ce point important de ne pas avoir une perte, voire une augmentation de l'attractivité, en tout cas des postes de cadres et de cadres supérieurs à l'Etat. Surtout, il y a un certain nombre de projets de réforme qui sont en route. Toutefois, de manière plus générale, avant de modifier la LTrait dans le sens proposé, il faudrait connaître la vision que le Conseil d'Etat a de l'Etat, mais surtout des cadres, que cela ne soit pas seulement l'encadrement de demain, mais également les experts, pas que les managers qui aient une approche beaucoup plus large et transversale. Comme l'a souligné M^{me} Bigio Gisiger, l'arbitrage politique du Grand Conseil semble, à ce stade, être quelque chose qu'il faut garder.

Questions des députées et des députés

Le président demande si les auditionnés incluent l'annuité comme un outil global de ressources humaines et pas comme un seul outil budgétaire alors que ce projet de loi propose précisément de donner l'usage de cet outil à celui qui a la compétence de mener la politique de ressources humaines et de le soustraire à celui qui n'a que la compétence de la politique budgétaire. Il aimerait savoir si ce n'est pas contradictoire de vouloir laisser, pour seule compétence, l'élément des ressources humaines au parlement qui n'a pas d'autres compétences pour les ressources humaines et de soustraire cette seule compétence à celui qui a toutes les autres compétences de politique de ressources humaines. Le président entend qu'il y a une crise de confiance avec l'employeur et que ce système constitue une sécurité, mais il aimerait savoir si les auditionnés n'y voient pas là une contradiction.

Le président note que les auditionnés parlent toujours d'attractivité de l'Etat et de concurrence avec le secteur privé, notamment pour les cadres. Il

demande comment il se fait que cet élément soit un facteur d'attractivité important à leurs yeux alors qu'il n'y a presque aucune entreprise privée qui a, comme facteur d'attractivité, une évolution de revenu fixe sur l'entier d'une carrière.

M. Folly répond que l'employeur a des compétences RH et le Grand Conseil ou le conseil d'administration d'une entreprise ont des compétences budgétaires. Comme les auditionnés l'ont souligné, par rapport à ses compétences RH de progression salariale, le Conseil d'Etat ne les a utilisés qu'à travers des compétences budgétaires. Ainsi, il y a parfois une inversion des rôles. On se demande si ce n'est pas le Grand Conseil qui a davantage de compétences RH par rapport aux conditions de travail du personnel que le Conseil d'Etat. Il y a aussi cet aspect de confiance. M. Folly pense que les choses ne sont pas encore mûres pour se mettre en place de manière aisée et de manière bienveillante, dans le bon sens du terme, vis-à-vis du personnel.

M^{me} Bigio Gisiger estime que le président a raison. Elle n'a pas connaissance d'une organisation où il y a une progression automatique des salaires selon un mécanisme tel que les annuités, mais les entreprises privées ont d'autres mécanismes de reconnaissance et de valorisation de la fidélité de l'employé dans l'entreprise avec des perspectives, à terme par des bonus, par des augmentations salariales ou par d'autres mécanismes. Aujourd'hui, à l'Etat, il n'y a que l'annuité. Il est vrai que, en dehors de l'annuité, lorsqu'on est fonctionnaire de l'Etat, on peut éventuellement espérer un bouquet de fleurs si on est hospitalisé et une couronne mortuaire si on décède en fonction. En dehors de cela, il y a l'annuité et rien d'autre. La réflexion n'est pas de savoir qui accorde l'annuité. C'est une réflexion de fond sur l'annuité qu'il faudrait engager avec peut-être d'autres mécanismes d'encouragement, qui soient salariaux ou autres, mais il n'y a que cela aujourd'hui à l'Etat. Il y a effectivement un paradoxe dans leur réflexion. Ils aimeraient bien avoir un Conseil d'Etat qui soit un employeur à plein avec tous les mécanismes salariaux dans ses mains. Malheureusement, on voit aujourd'hui qu'il y a une sorte de réflexe pavlovien où, à chaque fois qu'il y a une crise budgétaire ou des tensions budgétaires, la réponse a été l'annuité. Finalement, en tant qu'employé de l'Etat, le fait que le Grand Conseil puisse pondérer les ambitions du Conseil d'Etat dans ce domaine est quelque chose de rassurant.

Séance du 28 mai 2021

Le président a remis ce projet de loi à l'ordre du jour puisqu'il n'y avait plus d'auditions demandées. Il demande si les commissaires souhaitent continuer les travaux ou s'ils veulent pouvoir prendre position sur ce projet de

loi. Il prend note que la commission est d'accord d'aborder maintenant le fond du projet de loi.

Un député du MCG indique que son groupe refusera l'entrée en matière. On a notamment vu qu'il y avait une unanimité contre lui de la part des associations représentatives du personnel, y compris celles des cadres. C'est aussi une question de principe. Si on veut faire un changement du statut de fonctionnaire, des changements notamment au niveau des grilles de salaires peuvent être étudiés, mais vouloir toujours contester l'annuité amène dans des conflits qui ne sont pas très positifs au sens du MCG. Il faudrait plutôt se poser des questions générales sur le fonctionnement de l'Etat. On se rend compte que c'est quand même quelque chose de difficile. Il semble qu'on ait de la difficulté à communiquer entre les forces politiques et le Conseil d'Etat pour apporter des modifications qui puissent aller dans une certaine direction de manière consensuelle. On reste plus au niveau du jeu politique.

Il comprend que, pour certains groupes du Grand Conseil, l'annuité devrait être réformée et qu'il ne devrait plus y avoir d'automatisme. Le MCG pense que, à ce moment, on s'attaque toujours un peu aux mêmes choses. Son représentant peut peut-être applaudir cette constance politique, mais les choix du MCG ne vont pas dans cette direction. Le MCG pense que, s'il faut faire des améliorations au niveau des finances cantonales, ce n'est pas par ce biais. Il y a des méthodes, mais c'est une question de volonté politique. Il concède, toutefois, qu'on pourrait y aller, mais cela ne serait pas un projet de loi positif. Cela poserait des problèmes, voire des grèves comme en 2015. L'annuité est toujours la pomme de discorde dans les débats. Cela finit en général, en effet, assez mal. Le MCG pense qu'aller dans cette direction n'est pas la meilleure voie.

Un représentant d'EAG indique que son groupe refusera l'entrée en matière pour deux principales raisons. Tout d'abord, l'annuité est un dû à la fonction publique. Elle ne devrait pas être une variable de gestion RH comme proposé par le projet de loi. Si on interprète ce projet de loi d'une manière large, on va vers la prime au mérite. Pour EAG, cela ne doit pas être le cas. S'il doit y avoir une réforme de la rémunération, il faut qu'elle soit globale. Il y a la refonte des salaires, la refonte des grilles salariales, la discussion sur les primes et sur les annuités. Ce système des annuités a été construit avec une certaine logique sur un parcours de carrière. Pour ce député, cela mériterait d'être aussi discuté sur des moments utiles où l'on a plus besoin d'argent. On peut entrer en matière, mais ne prendre que l'annuité et de la disjoindre de l'ensemble de la politique de rémunération est quelque chose de problématique.

Pour EAG, le transfert de compétences vers le Conseil d'Etat pose des problèmes. En effet, c'est une manière de dépolitiser cette question. Il est

important, s'il est décidé à ne pas honorer les engagements envers la fonction publique pour une question budgétaire, que cela soit une discussion politique posée dans le débat public et qui soit contestable dans le débat public. Il faut que les partis assument leur politique d'attaque envers les fonctionnaires. Pour ces deux raisons, EAG refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Un député socialiste affirme que le PLR amène, cette fois, un projet structurel. Il faut également voir que, pendant des années, le Conseil d'Etat n'est jamais venu avec un projet de loi pour répondre à cette question. Celui-ci a toujours laissé aux députés la responsabilité lors du budget de rajouter cette histoire alors que, puisqu'il y a un débat à ce sujet, il aurait dû venir avec une proposition. Les auteurs du projet de loi remettent cela en question, mais il n'y a que cela aujourd'hui. La rémunération de la fonction publique a été bâtie ainsi. Un enseignant ou un policier, on aimerait qu'ils restent un certain temps dans la fonction publique. On leur garantit donc une progression salariale. C'est une différence par rapport à des professions comme celles d'ingénieur ou d'avocat qui peuvent sortir et revenir dans la fonction publique. Il y aurait peut-être un débat à avoir et une étude à faire de la part du Conseil d'Etat. Il y a aussi la refonte de SCORE. En respectant le fait que le PLR est cohérent et amène au moins un projet de loi, le groupe socialiste aimerait élargir le débat. Le socialiste assure que les syndicats n'ont jamais été fermés à la discussion. Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste refusera l'entrée en matière.

Un élu du parti libéral-radical fait savoir que le PLR soutiendra ce projet de loi. L'objectif est de responsabiliser les acteurs en présence, en particulier le Conseil d'Etat comme employeur de la fonction publique, et d'assurer à celui-ci une certaine crédibilité à l'égard des syndicats de la fonction publique qui, jusqu'à maintenant, ont un interlocuteur qui n'a pas les moyens de sa politique puisqu'il sait que, finalement, c'est le Grand Conseil qui va déterminer s'il y aura une annuité ou non. C'est aussi une façon de responsabiliser le Conseil d'Etat par rapport à sa gestion globale des ressources humaines. Il s'agit de savoir s'il veut privilégier les augmentations de postes pour des secteurs qui nécessiteraient, le cas échéant, plus de postes. On donne une assise au Conseil d'Etat. On lui apporte de la crédibilité et une force de négociation dans le cadre des discussions avec la fonction publique. Pour le PLR, il s'agit d'un élément important de la bonne gouvernance qu'il devrait y avoir à l'Etat avec un Conseil d'Etat qui est employeur et qui a les moyens d'affirmer sa politique dans le domaine des ressources humaines. Ce sont les principaux motifs pour lesquels le PLR soutiendra ce projet de loi.

Un élu centriste fait savoir que, contrairement à ce qui a été dit, le PDC pense que les aspects de ressources humaines de la fonction publique n'ont rien de politique. Il faut rappeler que le patron de la fonction publique est le

Conseil d'Etat. Le parlement n'exerce qu'un devoir de surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et il ne devrait pas se mêler de l'aspect opérationnel ni, en particulier, de la gestion des ressources humaines de la fonction publique. Le projet de loi, que le PDC soutiendra, a le mérite de retourner les compétences aux personnes qui les ont, en particulier au Conseil d'Etat, et de mettre celui-ci devant ses responsabilités et d'assumer la politique qu'il entend avoir concernant la gestion des ressources humaines.

Un représentant de l'UDC est d'accord que les annuités sont un dû. Avec ce projet de loi, on donne la latitude au Conseil d'Etat de décider. Au moment du budget, on décide si on va donner l'annuité, ne pas la donner, donner une demi-annuité, etc. Cela paraît très compliqué. D'un autre côté, il faut peut-être enfin mettre le Conseil d'Etat devant ses responsabilités parce que c'est un vrai problème. Ce projet de loi, que l'UDC soutiendra, pose de bonnes questions. Il aurait peut-être fallu venir avec une motion plutôt qu'un projet de loi, mais c'est une question de stratégie politique. Le groupe UDC soutiendra l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Une députée écologiste indique que, pour les Verts, il faut se rendre compte que l'annuité n'est pas linéaire. Si l'annuité était de la même somme chaque année, on pourrait discuter de plein de choses, mais elle monte fortement en début de carrière. Ensuite, elle ralentit et, à un moment donné, elle arrive à un plafond. En fait, quand on supprime une annuité, on ne supprime pas la même chose aux gens selon où ils sont dans leur carrière. Les plus jeunes qui entrent à l'Etat sont ainsi fortement pénalisés par une suppression de l'annuité. En revanche, les gens en fin de carrière sont peu touchés par la suppression de l'annuité.

Le fait d'utiliser l'annuité comme une variable d'ajustement a toujours paru choquant aux Verts parce qu'on ne punit pas les personnes de manière équitable. On décide que les gens qui ont pris des responsabilités et que les gens qui débutent leur carrière doivent être beaucoup plus touchés que les autres. En plus, quand on supprime l'annuité, on ne supprime pas l'annuité une fois. On bloque l'annuité et elle redémarrera après. Pour celui qui est en fin de carrière, son salaire tombera comme prévu. Pour celui qui est en début de carrière, pendant 10 ou 15 ans, il a ce report d'annuités pendant toute la période.

Si on supprime l'annuité durant deux années de suite, quelqu'un qui vient de prendre ses fonctions à l'Etat est très fortement pénalisé, à tel point qu'on a de la peine à recruter dans certaines professions à l'Etat. On se retrouve, à l'Etat, en concurrence avec d'autres types de professions, notamment des professions techniques et des ingénieurs et on a de plus en plus de peine à les trouver pour l'Etat parce que, en début de carrière, au moment où ils sont frais

et dynamiques, avec de nouvelles compétences, d'un seul coup les rémunérations de l'Etat sont beaucoup trop faibles. En fin de carrière, on peut avoir un autre problème avec des personnes qui ne peuvent plus bouger parce qu'elles sont rémunérées plus haut que ce que l'on va retrouver dans le privé et ils ont toutes les peines, mêmes s'ils ne sont pas bien dans leur poste, à postuler ailleurs parce qu'ils perdent trop. On se retrouve ainsi avec une courbe des rémunérations qui est très particulière. Le fait de se servir, dans cette courbe inégalitaire, de l'annuité comme variable d'ajustement, ce n'est pas une coupe linéaire comme certains voudraient le faire croire. C'est vraiment faire porter l'effort sur certaines personnes et pas sur d'autres. Là aussi, le message est très compliqué. C'est un mauvais outil. Cet outil est régulièrement utilisé par le Conseil d'Etat parce que c'est un outil facile. C'est le bon truc dont on use et abuse depuis un certain nombre d'années. Cela pose un très gros problème parce que c'est une manière de faire un non-choix, mais en réalité c'est faire le choix de péjorer le dynamisme de l'Etat et de renforcer les gens qui sont en bout de carrière, qui n'ont pas changé de poste et qui n'ont pas évolué dans leur carrière. Pour toutes ces raisons, les Verts refuseront l'entrée en matière de ce projet de loi.

Le président précise que l'annuité fonctionne de la façon suivante à l'Etat de Genève. Il y a d'abord les trois premières années avec une annuité réduite. Ensuite, il y a huit ans avec une annuité qui est environ 2,5 fois plus forte. Par exemple, pour la classe 14, c'est 814 francs durant les trois premières années et, ensuite, 2156 francs durant les huit années suivantes. Ensuite, il y a de nouveau, pendant onze ans, une annuité plus réduite (814 francs pour la classe 14). Enfin, au bout de 22 annuités, il n'y a plus d'augmentations.

Le député Vert constate que cette précision montre bien cette courbe avec un temps d'attente au début, mais aussi que, en début de carrière, quand vous êtes bloqué, vous être bloqué très fortement.

Un élu d'EAG estime qu'il est important de comprendre cette courbe, parce qu'elle a été construite aussi pour coïncider avec les différents moments de vie des personnes. Si on entre dans la fonction publique à 25 ans, ce n'est pas à ce moment que l'on a des besoins financiers plus importants. Cependant, à partir de la trentaine, au moment où généralement les enfants arrivent, il y a une augmentation du salaire. Enfin, sur la fin de carrière, logiquement, si on est dans des modèles assez classiques, les enfants ont grandi et l'augmentation ne se poursuit pas.

Il considère, par rapport à l'intervention du PDC sur le fait que les ressources humaines ne sont pas politiques, que l'on peut en discuter, mais le budget est bien politique. Avec le projet de loi, on donnerait une compétence au Conseil d'Etat pour jouer avec cette variable pour ajuster le budget, or

celui-ci est un débat politique au sein du Grand Conseil. Le représentant d'EAG demande pourquoi cet aspect échapperait à la discussion politique. Cela fait partie de la discussion du budget et ce n'est pas une question de ressources humaines. Cela n'a pas été construit comme ça. C'est un dû à la fonction publique. Dans l'état actuel, l'annuité ne peut pas être une variable des ressources humaines. C'est bien pour cela que le PLR propose un projet de loi. C'est pour en faire une variable des ressources humaines, mais ce n'est pas le cas pour l'instant. C'est un dû qui est dans le cadre du débat budgétaire et qui est donc hautement politique.

Finalement, il revient sur les propos du représentant du PLR disant qu'il faut donner cette compétence au Conseil d'Etat pour qu'il soit crédible face aux syndicats. L'élu de gauche partage le fait que le Conseil d'Etat n'a jamais vraiment pris ses responsabilités sur cette question. Il se réfugie toujours derrière le débat budgétaire et c'est un problème. En revanche, concernant le fait d'être crédible face aux syndicats, il faut rappeler que l'ensemble des associations représentatives du personnel qui se sont exprimées, que cela soit des cadres ou des travailleuses et travailleurs, se sont opposées à ce projet de loi. Le fait d'invoquer les syndicats pour justifier l'acceptation de ce projet semble donc un peu abusif.

Le président indique, en tant que premier auteur du projet de loi, qu'il est d'accord avec le député d'EAG sur le fait que, aujourd'hui, par l'attitude du Conseil d'Etat, l'annuité est une question politique. Ce n'est pas un débat budgétaire, mais un débat qui est volontairement posé de cette façon par le Conseil d'Etat précisément parce que ce n'est pas budgétaire. En effet, c'est une loi ad hoc et non une loi qui rentre dans le cadre du budget. C'est parce que le Conseil d'Etat, qui est lâche, décide de faire de cette problématique une question politique presque chaque année. Quand on dit que c'est au Conseil d'Etat de prendre la compétence de cet élément essentiel des ressources humaines, ne pas voir le Conseil d'Etat venir ici dire qu'il veut cette compétence tout en faisant en sorte que, dans le budget qu'il défend, il ferait cela, c'est une contradiction problématique. Dans ce sens, le Conseil d'Etat n'est pas crédible. L'objet du projet de loi, et le message du président comme parlementaire, c'est qu'en demandant au parlement de trancher cela de façon politique dans le cadre du budget, les députés n'ont pas les autres manettes de l'aspect budgétaire puisque c'est le Conseil d'Etat qui les a concrètement. Il faut donc que le Conseil d'Etat prenne le tout, et le parlement tranchera sur les aspects budgétaires. En effet, quand on tranche sur des aspects budgétaires, on tranche notamment sur la ligne 30. Il faut bien voir que le parlement ne vote pas le nombre de postes dans le cadre d'un budget. Il ne vote que les francs.

Du coup, c'est au Conseil d'Etat de pouvoir faire cette politique de ressources humaines.

Le président indique que son souhait est de dépolitiser la question alors que l'élu d'EAG veut qu'elle reste politisée. Ce dernier a d'ailleurs de la chance que cela puisse être politique parce que le Conseil d'Etat est lâche. En effet, si le Conseil d'Etat était responsable et qu'il prenait cette compétence, la question ne se poserait plus. Ce qui est encore pire, c'est que, s'il disait qu'il ne veut pas de cette compétence parce que c'est loi et qu'il n'en fait pas une variable d'ajustement, cela ne serait plus politique non plus. Sauf erreur, sur les dix dernières années, les dépôts de projets de lois pour suspendre l'annuité ne viennent pas du parlement. C'est le Conseil d'Etat qui met ces suspensions dans le PFQ et qui dépose des projets de lois. Ce ne sont pas les parlementaires qui déposent ces projets de lois. Durant ces dix dernières années, le président n'a jamais vu le PLR dire qu'il fait une coupe linéaire en ligne 30 et qu'il propose d'avoir l'économie correspondante en supprimant l'annuité.

Le président rejoint les propos de l'élu centriste. Si on veut pacifier la gestion des ressources humaines, il faut donner la variable de gestion des ressources humaines à ceux qui sont capables de la gérer. C'est là que le président n'est pas en désaccord total avec le représentant du MCG parce que, précisément, ce projet de loi va pacifier la question et non l'exacerber. Elle va la mettre dans le cadre du partenariat social que le parlement ne peut pas exercer. On peut être d'accord ou non, mais le président observe que le PLR a été constant. Ce n'est pas le cas du MCG. C'est la deuxième fois qu'il dépose ce projet de loi, à peu près avec les mêmes mots. Il faut constater que, lorsqu'il a été déposé la première fois, il a été soutenu par le MCG, mais pas la deuxième fois. Ce n'est pas ce qu'on appelle de la constance. Que le MCG ait changé de positionnement aujourd'hui, cela étonne assez peu le président. On peut effectivement changer d'avis, mais, sur ce projet de loi, le MCG n'a pas de constance.

Le député du MCG précise que son parti a été constant sur ces éléments. Il est vrai qu'il y a eu une inconstance pendant quelques mois avec une personne qui n'est plus dans leur groupe qui avait voulu faire une astuce politicienne en reprenant un amendement du PDC. C'était une forme de piratage parlementaire. Il faut remettre les choses dans leur contexte. Le MCG n'a jamais soutenu la suppression de l'annuité à part comme variable d'ajustement. C'est juste un couac qui a eu lieu lors d'un débat parlementaire.

Le président invite son préopinant à voir quels ont été les votes sur l'annuité en décembre 2020. Par rapport au fait de considérer cela comme une variable d'ajustement, le président est assez à l'aise parce qu'il fait partie de ceux qui n'ont pas voté la suppression de l'annuité contre l'avis de son groupe.

L'élú du MCG fait remarquer que son parti a été discipliné sur ce point. Il relève que ce n'était pas la position du groupe PLR de maintenir l'annuité.

Le président a dit cela pour montrer que ce projet de loi vise précisément à dépolitiser et pacifier cette question et à éviter que cette annuité soit la variable d'ajustement budgétaire, ce qui pose un problème majeur sur l'aspect politique. D'ailleurs, c'est pour cela que le président a voté contre son groupe parce qu'il ne trouvait pas que c'était cohérent par rapport à cette problématique. Cela ne doit pas être une variable d'ajustement budgétaire. Cela doit être un sujet de discussion du partenariat social.

Un député socialiste constate qu'à chaque fois que le Conseil d'Etat a présenté des budgets déficitaires, il s'est attaqué à cet élément. Il a toujours utilisé l'annuité comme variable d'ajustement. Il ne s'est pas demandé si la structure salariale de l'Etat correspondait à la mission de celui-ci et à l'évolution de la société. C'est là-dessus que le débat devrait avoir lieu, mais ça n'a jamais été le cas. Pour la gauche, tant que ce débat n'aura pas lieu, elle ne pourra pas aller dans ce sens.

Un représentant du MCG trouve que le président joue un peu à l'hypocrite. En effet, le président savait que son groupe allait voter de manière massive en faveur de la suppression de l'annuité. C'est uniquement une posture qu'il a prise.

Le président assure que ce n'était en aucun cas une posture. C'est une conviction qu'il défend depuis huit ans.

Un député d'EAG pense que le président a bien posé les termes du débat, mais il existe une manière de pacifier cela qui respecte la loi et qui ne transforme pas l'annuité en une variable des ressources humaines. Il est surpris que le président ait déjà choisi son camp. On aurait pu ouvrir la discussion sur la manière de pacifier la question. Il soutient également qu'elle devrait sortir du politique puisque c'est dû et que c'est une loi, le Conseil d'Etat devrait l'appliquer et ne jamais proposer de projet de loi pour y déroger.

Vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12789 :

| | |
|---------------|-----------------------------|
| Oui : | 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC) |
| Non : | 8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 MCG) |
| Abstentions : | — |

L'entrée en matière est refusée.

Conclusion

Lors de ses travaux, la majorité de la commission a estimé que l'objectif de projet de loi n'était pas pertinent. Faisant fi d'une réflexion globale sur la réforme nécessaire de l'échelle de traitement du personnel de l'Etat et de la nécessité de préserver et de garantir le droit à l'annuité, il ne permet pas de mettre en place une dynamique de dialogue sociale indispensable tant au bien-être des employés de l'Etat qu'au bon fonctionnement de l'Etat lui-même.

C'est pourquoi, compte tenu des auditions et des discussions intenses menées par la commission, celle-ci vous invite à refuser l'entrée en matière de ce projet de loi.

Date de dépôt : 10 août 2021

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Alexandre de Senarclens

Le projet de loi propose principalement de transférer la compétence d'octroyer tout ou partie de l'annuité au personnel de l'Etat du parlement au Conseil d'Etat.

La loi actuelle prévoit que l'annuité est automatiquement octroyée. Ce ne devrait donc pas être un objet de discussion. Cependant, presque chaque année, la question de l'annuité est portée devant le Grand Conseil à l'occasion du vote du budget soit par le Conseil d'Etat soit aussi parfois par le Grand Conseil. A cette occasion, le Conseil d'Etat va devant le parlement pour dire ce qu'il a négocié, qu'il n'a pas obtenu gain de cause et qu'il demande au parlement de trancher. Ainsi, nous avons d'un côté un Conseil d'Etat qui n'a pas la capacité de négocier et qui ne peut pas décider et, d'un autre côté, nous avons un Grand Conseil qui peut décider, mais qui n'a pas la capacité de négocier. Le présent projet de loi corrige cela en octroyant à l'autorité ayant la capacité de négocier également la capacité de décider. C'est un transfert de compétence qui n'enlève pas non plus les prérogatives réelles du parlement puisqu'il a toujours la possibilité de fixer l'enveloppe budgétaire annuelle. Toutefois, dans le cadre de celle-ci, le Conseil d'Etat aurait la possibilité de discuter avec ses employés de la façon dont il souhaite utiliser son budget, le cas échéant, octroyer intégralement/partiellement l'annuité ou engager de nouveaux fonctionnaires.

Certes, ce projet revient à supprimer l'automatisme de l'annuité. Mais, tous partis confondus, il faut reconnaître que la question de l'annuité est posée presque chaque année par le Conseil d'Etat et que jamais un parlement ne lui a répondu que la loi devait être appliquée strictement et que le Grand Conseil ne pouvait légalement revenir sur l'automatisme.

Il convient de relever que le Conseil d'Etat est favorable à ce projet de loi. Le gouvernement fait en effet le constat que les associations du personnel, dans le cadre des rencontres RH, sont parfaitement conscientes que le Conseil d'Etat peut toujours proposer une suspension de l'annuité pour des questions budgétaires ou économiques, mais que la décision finale appartiendra au Grand Conseil. Evidemment, cela met à mal la relation employeur-employés et décrédibilise le Conseil d'Etat qui n'est sur ce sujet pas un partenaire de

négociation fiable. Soit on part du principe que le Conseil d'Etat ne peut pas remplir son rôle d'employeur, soit on donne au Conseil d'Etat une vraie compétence en la matière. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est favorable à ce projet.

Ainsi, pour la minorité, l'objectif est de responsabiliser les acteurs en présence, en particulier le Conseil d'Etat comme employeur de la fonction publique, et de lui accorder une certaine crédibilité à l'égard des syndicats de la fonction publique qui, jusqu'à maintenant, ont un interlocuteur qui n'a pas les moyens de sa politique puisqu'il sait que, au final, c'est le Grand Conseil qui va déterminer s'il y aura une annuité ou non. C'est aussi une façon de responsabiliser le Conseil d'Etat par rapport à sa gestion globale des ressources humaines. Il s'agit de savoir s'il veut privilégier les augmentations de postes pour des secteurs qui nécessiteraient, le cas échéant, plus de postes plutôt que l'annuité. On donne une assise au Conseil d'Etat. On lui apporte de la crédibilité et une force de négociation dans le cadre des discussions avec la fonction publique. C'est un élément important de la bonne gouvernance qu'il devrait y avoir à l'Etat avec un Conseil d'Etat qui est employeur et qui a les moyens d'affirmer sa politique dans le domaine des ressources humaines. Il faut rappeler que le patron de la fonction publique est le Conseil d'Etat. Le parlement n'exerce qu'un devoir de surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et il ne devrait pas se mêler de l'aspect opérationnel ni, en particulier, de la gestion des ressources humaines de la fonction publique.

Date de dépôt : 10 juin 2021

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Christo Ivanov

Le projet de loi 12789 propose de transférer une compétence du parlement, notre Grand Conseil, au Conseil d'Etat.

C'est la compétence d'octroyer ou non tout ou partie de l'annuité.

La situation a quelque chose de totalement anachronique. D'un côté, nous avons un partenariat social qui s'exerce entre les associations représentatives du personnel et l'employeur par le biais du Conseil d'Etat.

Ce sont eux qui procèdent aux négociations relatives au personnel sur des problématiques salariales.

Le problème est que le Conseil d'Etat négocie sans avoir la capacité de s'engager. Ensuite, ce n'est pas lui qui décide si l'annuité est octroyée ou non.

D'abord, la loi dit qu'elle est automatiquement octroyée. Or, à chaque fois, le Conseil d'Etat le fait quand même et il vient devant le Grand Conseil pour dire ce qu'il a négocié, qu'il n'a pas obtenu gain de cause et qu'il demande au parlement de trancher.

Le résultat est que ce sont ceux qui n'ont pas mené les négociations qui sont obligés de trancher.

Ainsi nous avons, d'un côté, des gens qui ont la capacité de négocier mais qui ne peuvent pas décider et, d'un autre côté, on a des gens qui peuvent décider mais qui n'ont pas la capacité de négocier. Du coup, cela devient un enjeu politique détestable, chaque année sur cette situation.

Ce projet de loi propose que cela soit l'autorité ayant la capacité de négocier qui ait aussi la capacité de décider.

C'est un transfert de compétence qui n'enlève pas non plus les prérogatives réelles du parlement puisqu'il a toujours la possibilité de fixer l'enveloppe budgétaire.

Toutefois, dans le cadre de celle-ci, le Conseil d'Etat aurait la possibilité de discuter avec ses employés de la façon dont il souhaite, le cas échéant, octroyer ou non l'annuité.

Ce projet de loi se veut ambitieux, mais cela ne va pas être facile parce que le Grand Conseil va se sentir dépossédé d'une prérogative, qui est la sienne et qu'il monte souvent en épingle pour des raisons politiques.

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat vous demande d'entrer en matière sur ce projet de loi 12789 et de bien vouloir l'accepter.