

Date de dépôt : 15 avril 2015

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite de M. Boris Calame : Au travers des mandats qu'il attribue, l'Etat participe-t-il à la sous-enchère salariale et à la paupérisation croissante d'une part de la population active ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 20 février 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

Nous constatons à Genève une recrudescence de situations de sous-enchère salariale. Bien souvent les salaires respectent le minimum des conventions collectives [pour autant qu'elles existent], mais les collectivités publiques ont une part de responsabilité importante pour ne pas être associées à ce phénomène, en évitant d'être parties prenantes de situations où des travailleuses ou travailleurs occupés, par mandat ou délégation, à des tâches au service de l'Etat se trouvent dans des situations de vies précaires, voir indécentes.

En tant que modèle, l'activité de l'Etat se doit d'être exemplaire, il ne peut participer activement à la paupérisation de personnes qui œuvrent pour lui de façon directe ou indirecte.

L'exposé des motifs sera assez court du moment où presque tout est dit dans le reportage de l'émission « Mise au point » de la RTS du 8 février 2015¹, relatif à la situation des nettoyeuses et nettoyeurs, employé-e-s d'entreprises privées qui agissent à Genève pour le compte de l'Etat.

On peut notamment y entendre que le canton, employeur indirect, est complice de la sous-enchère salariale, voire l'encourage, sans doute déjà par la façon d'élaborer ses cahiers des charges, puis, en tous les cas, par les

¹ Voir dès la minute 16'27" sous : <http://www.rts.ch/emissions/mise-au-point/6391197-grippe-nettoyeurs-pauvres-corps-connecte.html>

critères d'évaluation des offres, et au final lors de l'attribution des marchés à des tiers.

Dans le reportage de la RTS, l'exemple de Manuel, 59 ans, ancien nettoyeur du cycle d'orientation du Renard, ancien collaborateur de l'entreprise Topnet [qui a perdu le marché] et qui est dorénavant au chômage, semble pour le moins explicite. Ce nettoyeur disposait d'un salaire de 4 325 F brut par mois dans son premier contrat de travail (à l'Etat ?); lorsqu'il a été (ré-)engagé par Topnet, son salaire est passé à 3 800 F par mois, soit là déjà une réduction de son salaire de 525 F par mois. La proposition récente de reprise par l'entreprise Samsic (nouveau mandataire) est annoncée à 3 100 F brut par mois, soit une réduction supplémentaire de son salaire de 700 F par mois. Cela représente une perte initiale de revenu de 12%, puis potentielle de 28,5% (moins 1 235 F/mois) par rapport au salaire initial.

Mais comment accepter une telle dégradation salariale ?! Ce d'autant plus quand c'est l'Etat qui procède de cette façon, afin de réaliser des économies au détriment direct des personnes qui œuvrent pour son compte sur le terrain.

Il est intéressant de relever l'unanimité des intervenants qui constatent qu'un salaire de l'ordre de 3 100 F à Genève est totalement insuffisant pour vivre. On en est même à entendre avec une « certaine surprise » le directeur de l'entreprise Samsic, M. Jérôme Pinçon, qui a emporté le marché, dire que « ... c'est impossible de vivre à Genève avec un salaire de 3 300 F brut par mois ... », entendre aussi le directeur de l'office des bâtiments, M. René Duvillard, dire « ... que pouvons-nous faire ... »; et enfin entendre le président de l'AGNS (Association genevoise des entreprises de nettoyage), M. Pascal Raemy, dire que l'Etat se base [toujours] sur le salaire minimum de la convention collective et, à la question de la journaliste de savoir si « l'Etat participe alors à la sous-enchère salariale », celui-ci répondre simplement « oui ».

N'est-ce pas là l'illustration de situations inacceptables, qui se doivent d'être corrigées au plus vite ?

Pour éclairer notre exécutif et l'administration, il faut rappeler que notre constitution (A 2 00)² donne un cadre contraignant à l'activité de l'Etat, notamment en matière « d'exemplarité ». Les quelques extraits qui suivent démontrent que l'Etat (canton, communes et établissements publics autonomes) est obligé de revoir sa façon de proposer à des tiers la

² http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_00.html

réalisation de prestations pour son compte, ainsi que de définir des critères d'adjudication qui respectent l'ordre juridique existant et soient pleinement respectés, ceci à contrario de la façon de procéder actuelle qui semble anticonstitutionnelle et doit, dès lors, être régularisée dans les meilleurs délais :

*Constitution de la République et canton de Genève
(Cst-GE) – A 2 00 – Extraits :*

Dispositions générales

Art. 9 Principes de l'activité publique

¹ L'Etat agit au service de la collectivité, en complément de l'initiative privée et de la responsabilité individuelle.

Art. 10 Développement durable

L'activité publique s'inscrit dans le cadre d'un développement équilibré et durable.

Tâches de l'Etat – Dispositions générales

Art. 148 Principes

¹ Les tâches de l'Etat sont exécutées par le canton et, conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public.

² L'Etat accomplit ses tâches avec diligence, efficacité et transparence.

Art. 149 Buts sociaux

¹ L'Etat prend les mesures permettant à toute personne :

- a) de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par un travail approprié, exercé dans des conditions équitables;

Tâches publiques – Economie

Art. 185 Principes

¹ L'Etat crée un environnement favorable à une économie libre, responsable, diversifiée et solidaire.

³ Il encourage la création et le maintien d'entreprises innovantes, dynamiques, génératrices d'emplois et de richesses, orientées sur le long terme et selon les besoins de la région.

Art. 186 Emploi

¹ L'Etat mène une politique active de l'emploi et prend des mesures de prévention du chômage. Il favorise la réinsertion professionnelle.

² Il encourage le dialogue social et la conclusion de conventions collectives de travail.

Art. 212 Principes

² Il [L'Etat] encourage la prévoyance et l'entraide, combat les causes de la pauvreté et prévient les situations de détresse sociale.

L'Etat se doit de respecter pleinement ce cadre contraignant, notamment en prenant les mesures nécessaires qui s'imposent, en tant qu'employeur direct ou indirect, et en veillant à ce que :

- « toute personne puisse subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par un travail approprié, exercé dans des conditions équitables » (art. 149, al. 1, let. a, Cst.);
- les principes « d'une économie responsable et solidaire » (art. 185, al. 1, Cst.) soient respectés et appliqués, ceci en évitant à tout prix la sous-enchère salariale dans le cadre des marchés attribués à des tiers;
- « l'encouragement aux entreprises orientées sur le long terme » (art. 185, al. 3, Cst.) soit partie intégrante de l'évaluation et l'attribution de marchés à des tiers;
- « une politique active de l'emploi et de prévention du chômage » (art. 186, al. 1, Cst.) soit intégrée dans le cadre de la réattribution de marchés à des tiers, ceci en évitant à tout prix la sous-enchère salariale qui mène à la précarité, le cas échéant aussi au chômage;
- « combattre les causes de la pauvreté et de la détresse sociale » (art. 212, al. 2, Cst.) se concrétise dans les mandats donnés à des tiers afin d'assurer le maintien de la cohésion sociale, notamment en garantissant des conditions d'emplois qui soient socialement acceptables et « respectables » pour les habitant-e-s de notre canton.

NB : A souligner aussi la pétition 1932³, qui traite partiellement de la même problématique, déposée le 19 janvier 2015 devant le Grand Conseil par l'Association des maîtres du cycle d'orientation de la Gradelle et par l'Associations des parents d'élèves du cycle d'orientation de la Gradelle. Ainsi que le relais médiatique donné à cette situation par le Courrier et la Tribune de Genève dans leurs éditions du 10 février 2015.

Considérant les éléments qui précèdent, mes questions au Conseil d'Etat, en tant qu'employeur direct ou indirect, sont les suivantes :

- 1. Quels sont les salaires horaires et mensuels minima, bruts et nets, octroyés par le canton, ainsi que par tous les établissements publics autonomes, pour un équivalent plein temps (y compris indemnités de toutes natures et 13^e salaire), dans quels domaines d'activités et pour quels types de formations ?*
- 2. Quel est le salaire horaire et mensuel, minimum et maximum, brut et net, octroyé pour un équivalent plein temps (y compris indemnités de toutes natures et 13^e salaire) pour un nettoyeur ou une nettoyeuse employé du canton, ainsi que pour tous les établissements publics autonomes et avec quelles qualifications exigées ?*
- 3. Quel est le salaire horaire et mensuel minimum et maximum, brut et net, octroyé par chaque entreprise mandataire du canton, ainsi que pour tous les établissements publics autonomes, pour un équivalent plein temps (y compris indemnités de toutes natures et 13^e salaire), pour les nettoyeuses et les nettoyeurs, employé-e-s d'entreprises privées, qui travaillent pour le compte de l'Etat ?*
- 4. Combien de nettoyeurs et de nettoyeuses travaillent directement (employé-e-s de l'Etat) ou indirectement (employé-e-s d'entreprises privées) pour le canton et les établissements publics autonomes, à quelles conditions et avec quels statuts ?*
- 5. Comment l'attribution des marchés [publics] est octroyée, notamment au regard des salaires annoncés pour les employé-e-s externes qui effectuent des tâches directes pour l'Etat, à l'exemple des nettoyeurs de bâtiments publics ?*
- 6. Quel contrôle des salaires est effectué sur les entreprises qui effectuent en continu des tâches pour le compte de l'Etat et avec quelle périodicité ?*

³ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/P01932.pdf>

7. *Alors même que les personnes interrogées dans le reportage conviennent toutes que le salaire annoncé (entre 3 100 F et 3 300 F) est largement insuffisant pour vivre à Genève, comment est-il possible que des critères salariaux, qui garantissent de ne pas entrer dans une dynamique de sous-enchère salariale, ne soient [apparemment] pas intégrés aux grilles de l'Etat pour l'évaluation et l'adjudication des marchés [publics] à des tiers ?*
8. *En tant qu'employeur direct ou indirect, quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat pour assurer des conditions de vie décentes aux personnes travaillant pour son compte et, plus particulièrement, aux personnes les plus précarisées qui travaillent par délégation ou mandat pour son compte ?*
9. *Est-ce que le canton entend imposer, à court terme, un contrat type de travail pour les domaines économiques où les salaires mènent à la précarité, notamment dans le domaine du nettoyage ? Contrat qui devrait permettre d'accéder à un revenu permettant de vivre décemment à Genève, ceci sans devoir passer par l'assistance publique.*
10. *La situation dénoncée démontre que l'Etat participe à la sous-enchère salariale, ce qui n'est pas admissible au niveau légal et encore moins du point de vue éthique. De plus, les économies réalisées peuvent se transformer en coûts, les personnes précarisées risquant de relever de l'aide sociale. Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat et les établissements publics autonomes entendent mettre en œuvre et dans quel délai, pour mettre fin à ce type de situations qui sont économiquement et humainement totalement inacceptables ?*
11. *A titre subsidiaire : selon le Conseil d'Etat, quel est le salaire minimum qu'un habitant ou une habitante de Genève devrait toucher en équivalent plein temps pour vivre décemment de son travail ?*
12. *Au final, la durabilité de l'Etat ne devrait-elle pas être évaluée et mesurée aussi par rapport aux conditions de vie et aux salaires qu'il octroie aux personnes qui œuvrent pour lui, que ce soit en direct ou encore par délégation ?*

Pour démontrer que l'Etat au sens large s'engage contre la sous-enchère salariale, je remercie par avance le Conseil d'Etat et les établissements publics autonomes consultés pour les réponses qui seront données, ainsi que, le cas échéant, pour toutes les mesures envisagées pour y remédier.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

L'Etat partage les préoccupations soulevées par l'auteur de la question. Les collectivités publiques ont une responsabilité particulière et un devoir d'exemplarité sur les marchés publics. Tout comme il est de leur responsabilité d'utiliser les moyens dont ils disposent pour lutter contre le phénomène des « working poors ».

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) à Genève, en 1997, le Conseil d'Etat a ainsi toujours exigé le respect strict, par les soumissionnaires, des conditions de travail locales. Cette obligation figure à l'article 20 du règlement sur la passation des marchés publics (RMP). Erigée en condition de participation, cette exigence ferme l'accès aux marchés publics du canton à tous les soumissionnaires qui n'auraient pas adhéré à une convention collective de travail applicable à Genève ou n'auraient pas pris, auprès de l'OCIRT, un engagement à respecter les usages applicables dans le canton. Un contrôle systématique du respect de cette condition est effectué pour chaque marché.

La conformité de cette pratique avec la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) a plusieurs fois été remise en cause. Face à ces critiques, le Conseil d'Etat a toujours maintenu sa position selon laquelle la restriction d'accès, imposée par le règlement genevois, préservait des intérêts publics prépondérants.

Toujours dans le respect du cadre légal et réglementaire international et intercantonal régissant la passation des marchés publics, le Conseil d'Etat a progressivement mis en place des outils et adopté des pratiques permettant une meilleure prise en compte des principes du développement durable dans ses procédures d'adjudication. Cette politique s'exprime :

- par une exclusion systématique des prestataires n'étant pas en mesure d'attester de leur respect des conditions de travail en vigueur à Genève et du paiement de leurs cotisations sociales;
- par un contrôle de l'effectif permanent de la main-d'œuvre du soumissionnaire et de son adéquation avec l'ampleur du marché;
- en obligeant chaque entreprise à indiquer dans son offre le nombre d'apprentis qu'elle forme et en prenant en compte l'effort de formation par rapport à l'effectif total de l'entreprise;
- en intégrant dans les cahiers des charges des prestataires des directives contraignantes sur le choix des matériaux, l'élimination des déchets, l'hygiène et la sécurité;

- en intégrant dans le cahier des charges, pour certaines acquisitions, des directives en matière écologique;
- en fixant, pour les marchés de fournitures, un critère d'adjudication. « produit respectueux de l'environnement ».

Révision de l'AIMP – consultation fédérale

Le Conseil d'Etat s'est par ailleurs opposé, en début d'année, au projet de révision de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (P-AIMP) tel que soumis à consultation, estimant que cette révision ne permettait pas d'assurer le respect des conventions collectives de travail local. Il a indiqué qu'en cas d'adhésion à un nouvel AIMP, le canton de Genève ne souhaitait pas utiliser le modèle de loi d'adhésion proposé dans le cadre de la consultation : il entendait élaborer sa propre loi d'adhésion en y incorporant toutes les dispositions qu'il jugerait nécessaires et utiles pour mener sa politique en matière de protection des travailleurs, de contrôles et de sanctions.

Notre Conseil a également rappelé à cette occasion que l'obligation de respecter les dispositions relatives aux conditions de travail et de protection des travailleurs au lieu d'exécution de la prestation devait être la règle sans exception tant pour les entreprises étrangères que pour les entreprises ayant leur siège dans un autre canton. Il s'est opposé aux enchères électroniques et aux négociations au motif que celles-ci constituaient un moyen de pression exagéré sur les prix pouvant conduire à une baisse de la qualité des prestations et à des cas de dumping salarial. Enfin, cette révision a été l'occasion de souligner l'importance que représentait, pour le canton de Genève, l'intégration des critères sociaux, environnementaux, de formation et d'emploi des personnes souffrant d'un handicap, dans le cadre des procédures d'attribution des marchés publics.

Le Conseil d'Etat entend poursuivre ses réflexions visant à favoriser, dans le respect de la législation, la qualité et la durabilité de ces emplois. Plusieurs solutions sont actuellement à l'étude, notamment en ce qui concerne les critères de formations et d'encadrement ou la qualification des salariés. Notre Conseil considère que le prix constitue un élément important – de sorte à assurer une bonne utilisation des deniers publics – mais non exclusif. Il en va non seulement de la qualité des prestations, du respect des conditions de travail en vigueur, d'une saine concurrence entre les acteurs concernés, mais aussi de la crédibilité des autorités.

Contrats de nettoyage du petit Etat

S'agissant de la problématique spécifique des nettoyeurs, le Conseil d'Etat est en mesure d'apporter les éléments suivants aux demandes de l'auteur de la présente question :

- le salaire mensuel minimum à l'Etat est la classe 4, annuité 0 soit 4 029,10 F brut et 3 739,25 F net, pour un coût horaire brut de 25,20 F (y compris le 13^e salaire). Ce salaire correspond à celui des nettoyeurs employés de l'Etat, sans formation et qualification particulière mais ayant suivi un cours interne sur l'utilisation des produits;
- le salaire minimum des entreprises mandataires est imposé par le respect du taux horaire de la convention collective de travail (CCT), soit :
 - a) Catégorie E0 (personnel sans qualification à l'engagement dont le taux de travail contractuel excède 18 heures hebdomadaires) : 19,60 F de l'heure + 8,33% pour les vacances (+ 1,63 F) et 8,33% pour le 13^e mois (+ 1,63 F), soit 22,86 F brut;
 - b) Catégorie E3 (personnel sans qualification à l'engagement dont le temps de travail contractuel n'excède pas 18 heures hebdomadaires) : 18,60 de l'heure + 8,33% pour les vacances (+ 1,54 F) et 8,33% pour le 13^e mois (+ 1,54 F), soit 21,68 F brut.
- 71 personnes, soit 69,5 ETP, sont actuellement employées en tant que nettoyeur (à l'exclusion des concierges) au sein du petit Etat, soit une masse salariale annuelle de 5 983 387,05 F. Environ 185 ETP y travaillent via des contrats octroyés à des entreprises privées. Le coût annuel total des mandats externes du petit Etat s'élève à 15 656 000 F.

Contrats de nettoyage des établissements publics

S'agissant des établissements publics autonomes principaux (Hôpitaux universitaires de Genève, Transports publics genevois, Aéroport international de Genève, Hospice général, Services industriels de Genève), les données sont les suivantes :

- Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) : un agent du service propreté-hygiène (nettoyeur), avec un taux d'activité de 100%, débute sa carrière avec un salaire mensuel brut de 4 351 F et touche, en fin de carrière, 5 800 F (hors indemnités de 7,55 F de l'heure pour travail de nuit, de week-end ou de jours fériés). Actuellement, 453 personnes sont employées comme « agent propreté-hygiène ». Une formation interne spécifique au nettoyage en milieu hospitalier est dispensée à tout nouveau collaborateur. Enfin, 194 personnes travaillent sur les sites des HUG pour le compte d'entreprises de nettoyage externe, soit 47,5 ETP;

- Transports publics genevois (TPG) : le salaire mensuel brut minimum est de 4 472 F, soit 25,80 F (hors prime fidélité et participation cotisation maladie). Ce salaire correspond à celui des employés sans formation professionnelle complète affectés au domaine d'activité dit « technique » (par opposition au domaine de l'administration ou de l'exploitation). Les TPG n'emploient pas directement de personnel affecté au nettoyage. Au total, entre 52 et 65 personnes travaillent via des entreprises externes (10 pour le nettoyage des bâtiments, entre 24 et 30 pour les véhicules du Bachet-de Pesay et entre 18 et 25 pour ceux de la Jonction). Ils doivent bénéficier d'une expérience dans la branche du nettoyage et effectuer un temps de travail hebdomadaire excédant 18 heures (catégorie E0). Une liste complète de tous les employés doit être fournie trimestriellement par les entreprises aux TPG. Cette liste doit comprendre la qualification et la certification de chaque employé, ses années d'expérience ainsi que son taux d'activité;
- Aéroport international de Genève (AIG) : Le salaire mensuel brut minimum s'élève à 4 167 F (hors indemnités pour horaires irréguliers, primes liées à la réalisation des objectifs et prime de fidélité versée dès la 5^e année). Ce salaire correspond à celui des nettoyeurs pour lesquels aucune qualification particulière n'est exigée. Actuellement, 11 personnes travaillent comme nettoyeurs au sein de Genève Aéroport (7 nettoyeurs, 2 remplaçants chefs d'équipe et 2 chefs d'équipe). Ils bénéficient d'un salaire supérieur au minimum indiqué ci-dessus (entre 5 467 F pour un nettoyeur et 8 036 F pour un chef d'équipe). Près de 250 personnes travaillent pour Genève Aéroport via des mandats de prestations attribués à 6 entreprises de nettoyage privées. Les marchés ont été attribués aux mieux-disant et non pas aux moins-disant afin de prendre en compte les critères de qualité;
- Hospice général (HG) : Le salaire mensuel minimum correspond à une fonction d'employé de restauration aux maisons de vacances, soit une classe 5, annuité 2. La formation exigée est d'avoir achevé la scolarité obligatoire. Une seule personne est actuellement employée en tant que responsable du nettoyage, pour un taux d'activité de 50% et une classe 7, annuité 21. La formation exigée est un CFC de nettoyeur. Le salaire brut par an est de 82 202 F. Au total, 23 personnes travaillent sur les 19 sites de l'HG comme nettoyeurs via trois entreprises externes, qui respectent la CCT. Les personnes employées sont toutes en catégorie E0;
- Services industriels de Genève (SIG) : Le nettoyage des locaux est effectué exclusivement par des collaborateurs externes, soit 64 personnes pour 21,52 ETP (48 personnes en catégorie E3, 10 personnes en

catégorie E0, 3 personnes en N40 pour un salaire horaire brut compris entre 23 F et 26,30 F, 2 personnes en N41 et N42 pour un salaire horaire brut de 21,70 F et 1 personne en E2 pour un salaire horaire brut de 29 F). La commission paritaire du nettoyage a effectué, le 29 janvier dernier, une inspection surprise sur le site du Lignon. Aucune infraction à la CCT n'a été constatée à cette occasion.

Respect de l'accord intercantonal sur les marchés publics

L'accord intercantonal sur les marchés publics prévoit que les appels d'offre doivent être revus régulièrement afin de garantir l'équité sur le marché. A l'issue des appels d'offres remis en concurrence en 2014 par l'office des bâtiments (OBA) pour 16 sites, les marchés ont été confiés aux entreprises présentant le meilleur rapport qualité/prix. Ces entreprises ont dû en outre fournir toutes les garanties nécessaires en matière de respect des conventions collectives de travail et des conditions applicables à Genève.

Les appels d'offres ont été effectués avec des critères d'adjudication tenant compte des critères suivants : prix (40%), nombre d'heures totales (20%), rapport du prix de l'heure pour l'entretien (15%), organisation du candidat et qualité de l'environnement (15%), référence et expérience (5%), formation professionnelle (5%). Le nombre d'heures et les références sont des critères éliminatoires qui permettent d'exclure des entreprises dont le nombre d'heures est jugé insuffisant pour remplir le cahier des charges.

La commission paritaire genevoise du nettoyage effectue des vérifications en faisant des contrôles aléatoires en collaboration avec l'Etat de Genève ceci dans le but de garantir que la CCT est bien respectée.

Les salaires annoncés dans le reportage de « Mise au Point » respectent les salaires minimaux de la CCT, compte tenu du taux d'activité des travailleurs. Il n'est dès lors pas possible à l'Etat d'imposer à ses fournisseurs qu'ils rémunèrent leurs employés à un montant supérieur à la CCT. Pour rappel, la Ville de Genève avait publié, en août 2011, un appel d'offres pour le nettoyage de ses locaux. Elle y fixait un salaire horaire brut minimum de 25 francs (vacances non comprises), nettement supérieur à celui fixé dans la convention collective, tout en s'engageant à payer la différence. La chambre administrative de la Cour de justice avait annulé l'appel d'offres au motif que celui-ci violait la liberté économique.

Conclusion

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par l'auteur de la présente question à l'égard de certaines décisions qui, bien qu'elles respectent la législation en vigueur, heurtent certains principes fondamentaux relevant de la dignité humaine. Il entend poursuivre ses réflexions visant à trouver une voie médiane et équilibrée entre la nécessité de promouvoir une saine gestion des deniers publics et la volonté de lutter de manière efficace contre la sous-enchère salariale.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP