

Date de dépôt : 2 décembre 2019

Rapport

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

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances a étudié le projet de loi en question lors de ses séances des 13 et 20 novembre 2019 sous la présidence de M. Olivier Cerutti. La commission des finances a été assistée par M. Raphaël Audria.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés respectivement par M. Gérard Riedi et par M. Vincent Moret.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Introduction

A la lecture de l'exposé du motif, il est indiqué que :

- le Conseil d'Etat a présenté un projet de budget 2020 de l'Etat de Genève déficitaire ;
- l'annuité 2019, dont il était prévu initialement la suppression, a finalement bien été pleinement octroyée ;
- l'annuité 2016 sera versée rétroactivement pour les années 2016 à 2019 et son impact est ajouté au projet de budget 2020.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de supprimer en 2020 l'augmentation annuelle à laquelle ont droit les membres du personnel de l'Etat, proposition qui permet de générer une économie de 53,5 millions de francs au projet de budget 2020.

Les classes salariales sont échelonnées de 4 à 33. A l'intérieur de chaque classe salariale, l'annuité constitue le passage de la position 0 à 22. Cette annuité est due aux termes de l'article 12, alinéa 1, de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973 (LTrait – B 5 15).

Selon l'article 12, alinéa 1, LTrait, au début de chaque année civile et après 6 mois au moins d'activité dans sa fonction, le membre du personnel a droit, jusqu'au moment où le maximum est atteint, à l'augmentation annuelle prévue par l'échelle des traitements.

Le présent projet de loi est limité à l'année 2020, car le Conseil d'Etat ne propose pas de supprimer l'annuité pendant 2 années consécutives.

Travaux de la commission

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, DF

M^{me} Fontanet indique que les députés ont l'habitude de voir ce genre de projet de loi. C'est malheureusement une décision qui a été prise par le Conseil d'Etat. Quand le Conseil d'Etat le peut, il octroie l'annuité à l'ensemble des collaborateurs. Dans la situation d'aujourd'hui, avec un déficit de 252 millions, il n'était pas envisageable pour le Conseil d'Etat de maintenir cette annuité. Même si ce montant était dû, il ne faut pas oublier que l'ensemble des collaborateurs recevra cette année le rétroactif de l'annuité de l'année 2016 avec ses effets jusqu'à aujourd'hui, ainsi que les 5% d'intérêts y relatifs. Elle précise que ce n'est pas une manière de dire que « l'un compense l'autre », mais que le Conseil d'Etat a estimé que le canton n'avait pas les moyens de payer cette annuité. Quand c'est possible, ce sont toutefois les premiers à payer l'annuité. A titre personnel, elle aurait préféré que des efforts importants puissent être faits sur d'autres sujets et pouvoir disposer de ce à quoi il y a droit. Toutefois, il se trouve que ce n'est pas le cas et le Conseil d'Etat a pris cette décision.

A la suite de cela, un commissaire (Ve) relève que les collaborateurs vont recevoir le rattrapage de l'annuité 2016, mais que les collaborateurs arrivés après 2016 ne toucheront rien. Il demande si un scénario ne versant l'annuité qu'aux collaborateurs arrivés après a été envisagé.

M^{me} Fontanet répond que ce scénario n'a pas été envisagé puisque les moyens de l'Etat sont extrêmement étroits. Cela n'a pas été envisagé non plus pour les plus bas salaires, ce qui avait été fait à un moment donné pour les classes les plus basses.

Le commissaire demande d'où provient le 5% supplémentaire et M^{me} Fontanet répond que ce sont les intérêts légaux, prévus par le code des obligations. Elle précise que le montant de cette annuité s'élève à 53,5 millions avec un effet de 64 millions supplémentaires sur l'année suivante. Elle précise que si la commission devait avoir une velléité de limiter cette annuité à certaines classes, il faudrait demander les calculs au département au préalable afin de prendre une décision en connaissance de cause.

Un commissaire (PLR) a une position de petit patron sur l'annuité, soit celle de dire que si on renonce à donner ce que l'on a promis à ces employés, c'est parce qu'on fait des efforts. Dans la mesure où l'Etat ne fait pas d'efforts en l'état, le renoncement aux obligations contractuelles est totalement injuste. Le pronostic fait par le Conseil d'Etat il y a 12 mois était de limiter les dépenses. Or, la réalité de la situation est que la situation budgétaire, pour des raisons qui incombent au Conseil d'Etat mais également pour des motifs extérieurs imposés par la population, notamment pour la CPEG, vise à demander 412 postes supplémentaires alors qu'il pronostiquait lui-même plus d'une centaine de postes en moins. Ce sont des signes pour dire que le Conseil d'Etat continue à vouloir dépenser et à vouloir engager. Dans ce contexte-là, demander des efforts à la fonction publique est pour lui indécent, car ce n'est pas responsable. Il est enclin à demander des efforts à la fonction publique pour autant que l'autorité prenne des mesures. Il est évident qu'il faudra discuter, mais si des mesures ne sont pas concrètement prises pour modérer l'appétit du Conseil d'Etat, il ne voit pas pourquoi on devrait supprimer l'annuité.

Un commissaire (UDC) indique que l'annuité doit être donnée ou ne pas être donnée, mais il n'est pas favorable à faire une différenciation selon les catégories de fonctionnaires. En ce qui concerne les économies, on voit le colossal effort qu'a fait le Conseil d'Etat en passant les provisions de 589 millions à 582 millions. Il faut le soulever puisque c'est presque ridicule, car cette annuité est normalement due par la loi et il a peur que le « même cirque » que la dernière fois recommence. Il pense que refuser d'octroyer cette annuité revient à s'exposer à la même situation que la dernière fois et rappelle que les conséquences sont plus chères ensuite. Un déficit de 374 millions pour RFFA était annoncé, mais il n'y a pas de raison qu'il y ait plus. Il n'y aurait même pas dû y avoir un tel déficit pour RFFA si on avait anticipé la situation et si on s'était montré plus raisonnable avant pour prévoir une provision. C'est une fuite en avant inacceptable et préjudiciable pour l'avenir de la république.

En réponse à une question d'un commissaire qui demande quelle est l'indexation prévue, M^{me} Fontanet répond qu'il n'y a pas d'indexation.

Un commissaire (MCG) constate, s'agissant des annuités spécifiques, que l'annuité pour les « petits salaires » de l'Etat était tellement ciblée pour les

petits salaires qu'elle a été donnée à très peu de personnel de la fonction publique et avait eu un coût d'environ 8 millions pour l'annuité, ce qui équivalait plus ou moins à la somme utilisée pour recapitaliser l'institution de caisse de pension pour les conseillers d'Etat et le chancelier. Les sommes étaient équivalentes cette année-là au moment des comptes. C'est du bricolage qui devient ridicule et il rejoint l'idée de dire que, soit on accorde l'annuité, soit on ne le fait pas ; il rappelle aussi le principe de l'égalité de traitement.

Un commissaire (PLR) indique être totalement opposé à faire des différenciations dans l'octroi de l'annuité, de la même manière qu'il s'était opposé à l'inégalité votée par ce parlement sur la suppression du 14^e salaire pour les hauts cadres. Il rappelle que 65 personnes avaient été clairement discriminées alors que tous les collaborateurs du grand Etat et du petit Etat avaient touché leurs annuités. De plus, les médecins des HUG avaient par la suite touché 8,33%. En tant que petit patron, il ne se verrait jamais dans une négociation présenter une coupe de 8,33% à des employés. Verser des annuités en fonction d'une classe salariale est la pire chose à faire : il pense que c'est malsain et provoque des clivages internes. Il demande quand les collaborateurs ont touché les montants des annuités passées afin qu'ils aient la possibilité dans le mois qui reste avant la fin de l'année de faire de l'optimisation, c'est-à-dire de pouvoir racheter du 2^e pilier, conclure une assurance-vie, etc.

M^{me} Fontanet répond que le paiement aura lieu les 27 et 28 novembre prochains, sous réserve d'un impondérable. Selon les informations qu'elle a reçues lundi, les délais étaient tenus pour que le rétroactif soit payé avec le salaire du mois de novembre. En réponse aux questions concernant l'incidence fiscale sur les personnes physiques et sur les bordereaux d'impôts des montants reçus et le fait de savoir si cela ne sera pas inclus dans le certificat de salaire 2019, elle répond qu'une décision de l'administration fiscale cantonale a été prise et communiquée à l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices s'agissant de la taxation de ces montants. On ne va pas rouvrir chaque année de taxation de ces montants pour les taxer, sans quoi ça aurait été impossible. Une règle a été définie pour les compter sur l'année 2019. Elle va rechercher la décision pour la lire et l'expliquer aux députés.

Le département relève que, de mémoire, l'assiette de taxation sera l'ensemble des annuités et le rattrapage de 2016 à 2019, mais qu'il y aura toutefois une particularité sur le taux d'imposition. Le taux d'imposition utilisé équivaldra à avoir eu un salaire plus une annuité complète, sans prendre l'augmentation pour les autres annuités. L'assiette est toutefois bien sur l'intégralité des annuités versées.

Ensuite, il indique que c'est le taux d'imposition 2019 pour une déclaration d'impôts 2019. L'employé va recevoir 4 x 1000 francs pour 4 fois une annuité

et sera taxé sur 4000 francs, mais au taux de 1000 francs la tranche. Il sera donc taxé sur le taux de 1000 francs pour une assiette de 4000 francs.

Un autre commissaire (PLR) relève qu'il n'y a donc pas de traitement fiscal particulier. Toutefois, si le collaborateur reçoit tout d'un coup, puisque le taux est progressif, par définition il se serait retrouvé plus taxé que s'il avait reçu son annuité chaque année. Ainsi, ils recalculent comme si chaque année il l'avait reçu au taux de son salaire pour l'année. Il n'y a ainsi pas de particularité fiscale et c'est donc juste la manière de faire.

M^{me} Fontanet propose de remettre aux députés le calcul du montant que représenterait l'annuité si elle était versée uniquement aux collaborateurs en dessous du salaire médian genevois.

Ensuite, en réponse à la question d'une commissaire (S) qui demande si ce qui est proposé concerne la base du salaire médian genevois ou la base du salaire médian de la fonction publique, M^{me} Fontanet indique qu'il s'agit du salaire médian genevois. Le département n'est pas sûr de pouvoir payer une demi-annuité en entier. Elle reviendra avec ces éléments.

Un commissaire (MCG) constate que c'est toute la différence puisque le salaire médian de la fonction publique est différent du salaire médian genevois, raison pour laquelle on se retrouvait avec une somme ridicule de 8 millions à payer en lien avec le salaire médian genevois.

Un autre commissaire (PLR) indique être totalement contre le fait de réévaluer ou de donner des mécanismes à des classes plus basses puisque la grande problématique dans certains métiers est de se faire débaucher du personnel pour aller dans la fonction publique. Il parle notamment du métier de la construction ou les gens finissent concierges d'écoles. S'il y a un correctif à faire, il faut le faire sans « bouts de chandelles » ; il rend la commission attentive à la différence de salaires de l'Etat et aux risques que ça engendre pour se faire « piquer » ses collaborateurs.

Sans autres commentaires sur le sujet, le président procède au vote de la proposition de la conseillère d'Etat, soit :

« donner les chiffres de ce que représenterait le paiement de l'annuité aux personnes en dessous du salaire médian ».

Cette proposition **est refusée** par :

6 oui (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 1 MCG) ; 7 non (2 PDC, 4 PLR, 1 MCG) et 2 abst. (1 UDC, 1 Ve)

Ensuite, M^{me} Fontanet demande si la commission veut avoir la réponse à la question de savoir ce qu'il se passerait si l'annuité concernait uniquement les

collaborateurs engagés après 2016. Un commissaire (S) demande ensuite si les syndicats ont pris position sur l'annuité ; M^{me} Fontanet répond qu'ils estiment vouloir l'annuité, mais qu'ils sont conscients de la situation financière. Ils sont moins vindicatifs que les autres années et aimeraient qu'il y ait un budget.

Après consultation par vote indicatif, la commission **refuse de recevoir** le calcul d'une annuité qui concernerait uniquement les collaborateurs engagés après 2016.

Débat sur le projet de loi 12577. Y a-t-il des déclarations de groupe ?

Le groupe EAG trouve qu'il est difficile de discuter dans ces conditions. Il trouve insupportable l'habitude qu'a prise le gouvernement de faire de ses obligations salariales un piston d'ajustement sur ses budgets. C'est quelque chose qui se répète d'année en année et qui se banalise toujours de plus en plus. Ce sont des salariés de la fonction publique qui offrent les prestations utiles et nécessaires à la population genevoise. Il faut arrêter de bricoler sans cesse des économies sur les dos des salariés de l'Etat.

Le groupe PLR indique qu'il faut étudier comment la masse salariale des employés de l'Etat est comptabilisée selon les douzièmes provisionnels. Il aimerait savoir comment sont ventilés les fameux 477 millions des douzièmes provisionnels dans le cadre de l'art. 25 du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFGB). Il demande si la liste des exceptions de l'art. 25, al. 2, RPFGB est exhaustive et comment ventiler ces éléments en fonction de toute une série de choses. Il pense en particulier aux charges contraintes mentionnées.

Le département indique tout d'abord que l'art. 25 du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFGB) est une liste exhaustive des exceptions. Il rappelle toutefois que l'al. 3 permet d'avoir des crédits supplémentaires. Les charges liées à la recapitalisation de la CPEG constituent des intérêts et de l'amortissement de la réserve budgétaire selon l'art. 25, al. 2, RPFGB. Concernant les douzièmes provisionnels, il explique à ce propos qu'il faut modérer ces douze mensualités, car le Conseil d'Etat peut déposer un nouveau budget à un certain moment. Cela peut arriver très rapidement dans l'année ou quelques mois après le début de l'année civile. En résumé, il y a un contrôle mensuel qui est effectué. Ils tiennent également compte de la réalité des choses, les factures n'arrivant pas forcément de façon mensuelle, mais parfois de façon trimestrielle ou semestrielle.

A la suite de la demande du groupe PLR de savoir ce que sont les autres charges découlant de normes comptables selon l'art. 25, al. 2, lettre f, RPFGB,

le département indique que ce sont des provisions et des amortissements. Il explique que c'est actuellement contenu au budget selon une estimation de 213 millions. Au 30 septembre 2019, le montant était de 190 millions. En réalité, dans les comptes 2020, le montant de l'amortissement et des intérêts dans les comptes 2020 sera inscrit selon la situation au 31 décembre 2019. Il indique que les annuités de l'année 2016 feront l'objet d'un crédit supplémentaire.

Le groupe PLR relève qu'en appliquant le règlement il serait possible d'inscrire l'entier du crédit ; le département rétorque que cela n'aurait pas de sens, car cette charge n'existe plus. Il ajoute qu'ils se sont posé cette question. Toutefois, toute charge doit être apportée sur le bon exercice. C'est la raison pour laquelle ils ne l'ont pas fait.

Ensuite, le groupe PLR demande si la charge supplémentaire de 49 millions découlant d'une décision du Tribunal fédéral doit être comprise dans les douzièmes provisionnels ou faire l'objet d'une exception. Si c'est compris dans les douzièmes, le Conseil d'Etat devra trouver des solutions pour le financer en faisant des économies. Si ce n'est pas le cas, il devra venir avec une demande de crédit supplémentaire. C'est en finalité une question de séparation des pouvoirs qui a toute son importance.

Le département estime que cela fait partie du point a), soit des engagements au niveau fédéral. Il demande un peu de temps pour pouvoir répondre précisément à cette question. Il indique que les décisions de tribunaux sont des charges contraintes.

Le groupe PLR explique qu'il prend acte d'une décision du Tribunal fédéral mais que la question qu'il pose est de savoir si ces 49 millions sont des charges qui rentrent dans les douzièmes ordinaires ou qui font partie d'une exception au sens de l'art. 25 RPFCEB. Un des actes majeurs du parlement concerne le vote du budget. Si des règlements édictés par le Conseil d'Etat lui permettent justement de se passer d'un budget, le parlement perd ainsi tout le contrôle. Il s'est déjà interrogé sur ces exceptions les années précédentes et estime que cette liste permet une situation qui est très limite. Si cette liste-là est élargie, le Conseil d'Etat n'aura plus besoin de budget. C'est un point très important et potentiellement problématique en matière de séparation des pouvoirs.

Le groupe EAG indique que la grande majorité de l'augmentation des charges concerne des dépenses votées ou découlant de règles fédérales. Il rappelle que le PLR a une responsabilité dans ces dépenses, car il a soutenu et voté des projets qui engendrent une augmentation des charges de l'Etat.

Le groupe MCG relève que le problème de l'annuité pourrit les débats budgétaires depuis un certain nombre d'années, car c'est la variable d'ajustement des budgets de l'Etat, ce qu'il déplore. Il indique qu'il faudrait calculer les revenus des employés de l'Etat de façon plus équilibrée, car ils sont toujours dans une vision conflictuelle et dans un statut d'exception. Le groupe relève qu'ils ont toujours favorisé le salaire plutôt que la création de postes et affirme ainsi que le MCG ne votera pas la suppression de l'annuité en espérant qu'il y ait une réforme de la fonction publique. Ils sont favorables à ce que le nombre de postes n'augmente pas.

Le groupe EAG rappelle qu'il regrette que l'annuité soit une mesure d'ajustement. La situation actuelle est chaotique, car la décision d'octroi ou non des annuités se fait toujours à la dernière minute et les entités subventionnées sont ainsi mises dans des situations difficiles. Il relève également qu'il n'y a pas eu de négociations avec ces dernières entités. En effet, l'Etat a proposé quelque chose qui était à prendre ou à laisser.

Le groupe PLR dit que la compétence d'attribuer l'annuité appartient au parlement et que le Conseil d'Etat ne peut pas avoir cette latitude. Il indique qu'il soutiendra la distribution de l'annuité.

Le groupe UDC indique qu'il est contre le principe de l'annuité et souligne que si le projet SCORE avait été mis en route en temps voulu, la situation serait drastiquement différente. Le groupe UDC ne souhaite pas voter cette loi et estime que le Conseil d'Etat est responsable de ne pas avoir rempli son rôle.

Le groupe PLR indique que certains syndicats étaient favorables au transfert de compétence au Conseil d'Etat vu que ce dernier, dans sa version précédente, était peu clair à ce propos. Les syndicats avaient l'impression que le Conseil d'Etat jouait un double jeu. Dans le cas où les députés refusent d'entrer en matière, il demande si le Conseil d'Etat a l'intention de déposer un amendement pour payer cette annuité ou de faire des économies sur la ligne 30 afin d'avoir le financement nécessaire. Si le Conseil d'Etat décide de ne pas déposer d'amendement, il appartient aux députés de décider s'ils feront des économies.

Le département indique que le Conseil d'Etat discute de ce point précis ce matin et que le Conseil d'Etat peut déposer un amendement sans pour autant trouver une compensation. C'est l'interprétation qui avait été faite, car c'est finalement remettre un budget conforme à la loi. Ce n'est pas une interprétation du Conseil d'Etat mais du service du Grand Conseil qui avait été présentée à la commission des finances.

M. Audria précise que c'est au Conseil d'Etat de déposer l'amendement, car c'est au Conseil d'Etat de trouver le financement nécessaire. C'est

d'ailleurs l'objet d'un avis juridique demandé par la commission des finances là-dessus. En l'occurrence, la commission n'a pas le droit d'aggraver le déficit. C'est donc au Conseil d'Etat de faire l'effort de compenser une loi connexe déposée en lien avec le projet de budget.

Le groupe des Verts indique être inquiet, car le Conseil d'Etat a fait le choix de répondre d'abord aux besoins et de suspendre l'annuité ; il se sent un peu gêné de devoir se prononcer là-dessus, car ce qui est important est de répondre aux besoins. Il indique ainsi être tenté de suivre la volonté du Conseil d'Etat.

Un membre du groupe PLR considère que le système des annuités est une imbécillité crasse, car cela devrait être de la compétence de l'employeur, soit du Conseil d'Etat. Aujourd'hui, ils se retrouvent avec cette compétence. En tant qu'entrepreneur, il faut s'adapter avec des variables d'ajustement qui peuvent toucher des investissements, des salaires ou d'autres postes. La réalité est que dans ces cas, on n'engage pas de personnel supplémentaire et on fait du mieux que l'on peut pour remercier ceux qui travaillent. Dans cette situation, il faut plutôt accorder les augmentations et contraindre les autres charges. Ainsi, il trouve effarant que le Conseil d'Etat propose la création de 110 postes de plus que l'année dernière. Il rejoint la position du groupe MCG et votera contre l'entrée en matière de ce projet de loi.

Le groupe PDC relève également que le Conseil d'Etat veut privilégier la réponse aux besoins plutôt que de payer normalement les compensations prévues pour la fonction publique. Il indique qu'il refusera l'entrée en matière de ce projet de loi.

Le groupe UDC affirme que la loi prévoit de payer les annuités et que c'est totalement irresponsable de ne pas le faire.

Le groupe des Verts affirme que certaines personnes ici sont loin de la réalité. Il vaut mieux plus de personnel à l'Etat que de payer cette annuité vu l'état de certains services.

Le groupe socialiste affirme qu'il ne faut pas reporter la charge sur le parlement et que c'est au Conseil d'Etat de négocier avec les syndicats ; ce n'est pas au Grand Conseil de se substituer au Conseil d'Etat. C'est pour cela qu'il refusera ce projet de loi.

Un autre membre du groupe PLR indique qu'il n'entrera pas en matière sur ce projet de loi pour des raisons opposées à celles du groupe des Verts. Il affirme qu'il n'est pas possible de dire à un service qu'ils n'auront pas d'annuité pour engager des postes dans d'autres services. Ils ont très clairement affirmé que les fonctionnaires actuellement engagés travaillent correctement et de façon efficiente. Ils attendent du Conseil d'Etat des réformes qui

n'arrivent pas. Plus il y aura de fonctionnaires qui servent à quelque chose ou pas, moins ils pourront préserver les conditions des fonctionnaires actuels.

A la suite de quoi, et sans autre commentaire, le président procède au vote d'entrée en matière sur le projet de loi 12577.

Vote

Soumis au vote, **le projet de loi 12577 est refusé** par :

3 oui (1 Ve, 2 PLR) ;

12 non (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Conclusion

Au vu de ces explications, la majorité de la commission vous encourage, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

Projet de loi (12577-A)

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

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

Art. 1 Champ d'application

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

Art. 2 Suppression de l'augmentation annuelle

L'augmentation annuelle au sens de l'article 12, alinéa 1, de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, de pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, est supprimée pour l'année 2020.

Art. 3 Clause abrogatoire

La présente loi est abrogée le 31 décembre 2020.

Art. 4 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

**PONCET
TURRETTINI**
Avocats

FRANÇOIS BELLANGER
ASSOCIÉ
Professeur Université Genève
DEA en droit européen (Bruges)

ANTOINE BOESCH

MARIE SAVARY

FABRICE BENJAMIN

AURÉLIE GAVILLET
Avocate-stagiaire

MYRIAM MEZIANE
Avocate-stagiaire

VALÉRIE DÉFAGO GAUDIN
Professeur Université Neuchâtel
Of Counsel



**GRAND CONSEIL DE LA
REPUBLICQUE ET CANTON DE
GENEVE**

Monsieur Laurent KOELLIKER

Sautier du Grand Conseil
Secrétariat général du Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1211 GENEVE 3

Par courriel et par courrier

Genève, le 8 décembre 2017

Concerne : Budget

Cher Monsieur,

Je fais suite à notre entretien du lundi 4 décembre 2017 lors duquel vous avez soulevé trois questions que je reprendrai successivement.

1. Clarification de l'avis du 3 décembre 2014

Vous m'avez interrogé sur la portée du paragraphe suivant, figurant en page 7 de l'avis du 3 décembre 2014 : « Toutefois, dans ce cas, l'article 97 Cst-GE serait inapplicable et n'imposerait pas au Grand Conseil de voter la couverture financière du dépassement. Le Grand Conseil resterait libre de décider s'il décide ou non de prévoir une telle couverture financière. »

Cette phrase doit être replacée dans le contexte de cet avis.

L'avis portait sur le mécanisme utilisé par le Conseil d'Etat de présentation d'un projet de budget couplé à des projets de lois comprenant des économies.

J'ai exposé dans l'avis que le Grand Conseil ne peut être contraint, directement ou indirectement, de voter ces lois, dans la mesure où cet organe de l'Etat, qui exerce le pouvoir législatif conformément à l'article 80 Cst-GE, doit conserver son indépendance afin que le principe de la séparation des pouvoirs soit respecté. Dans ce sens, l'article 84 al. 1 Cst-GE affirme que les membres du Grand Conseil exercent librement leur mandat et cette liberté doit pouvoir s'exercer lors de l'adoption des lois conformément à l'article 91 al. 1 Cst-GE.

En conséquence, étendre l'effet de l'article 97 Cst-GE à de telles lois pourrait avoir pour conséquence de créer une obligation, à tout le moins indirecte, pour le Grand Conseil, de les voter dès lors que le Grand Conseil devrait soit anticiper un vote positif pour ces lois, soit envisager un refus et dans ce cas anticiper celui-ci par l'adoption de la couverture financière correspondante lors du vote du budget. En poussant le raisonnement à l'extrême, on devrait même exiger du Grand Conseil qu'il prévienne la couverture financière des lois non encore votées et qu'il serait prêt à accepter pour tenir compte du fait qu'il pourrait y avoir un référendum, puis un refus de ces lois par le peuple. Ce mécanisme n'est pas celui voulu par l'article 97 Cst-GE qui vise uniquement à limiter le Grand Conseil par rapport au plafond de dépenses prévu par le budget qui lui est soumis et qui sont sous son contrôle lors du vote de ce budget.

En conséquence, l'article 97 Cst-GE ne s'applique pas aux économies proposées par le Conseil d'Etat faisant l'objet de lois annexes qui ne sont pas encore votées ou qui peuvent encore faire l'objet d'un référendum si elles l'ont été.

Le paragraphe sur lequel vous m'interrogez ne fait rien d'autre que d'exprimer de manière très succincte cette même règle. En refusant une économie proposée par le Conseil d'Etat dans un projet de loi annexe, le Grand Conseil ne vote pas une dépense supplémentaire devant faire l'objet d'une couverture conforme à l'article 97 Cst-GE.

2. Dépenses résultant de lois non encore en vigueur

L'article 97 Cst-GE, relatif au vote du budget, prévoit que « [e]n adoptant le budget, le Grand Conseil ne peut dépasser la somme totale des dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière ». Cette disposition rappelle notamment que si le Grand Conseil est seul compétent pour le vote du budget, la préparation et la proposition de ce dernier ne relève pas de sa compétence. C'est le pouvoir exécutif, soit *in casu* le Conseil d'Etat qui ficelle et soumet le budget au Grand Conseil pour adoption (art. 108 Cst-GE).

Le budget de fonctionnement ainsi préparé et soumis par le Conseil d'Etat doit présenter les charges, les revenus/recettes, et le déficit qui en découle lorsque les premières dépassent les seconds. A cet égard, l'article 27 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat du 4 octobre 2013 (ci-après « LGAF »), impose que l'établissement du budget soit effectué selon les principes de la sincérité, de l'annualité, de l'antériorité, de l'échéance, de la publicité, de la spécialité qualitative, quantitative et temporelle, de la comparabilité, du produit brut et de l'unité.

Dans son rapport relatif au PL 10960 qui a abouti à la LGAF, le Conseil d'Etat a explicité ces notions.

S'agissant de la sincérité, il a affirmé que « la loi établissant le budget du canton présente de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. Le principe de sincérité budgétaire interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources qu'il présente dans la loi budgétaire. » (PL 10960, pp. 48-49).

La règle d'exhaustivité impose que « pour être fiable, l'information contenue dans les états financiers doit être exhaustive, autant que le permettent le souci de l'importance relative et celui du coût. » (PL 10960, p. 49).

Le respect de ces principes s'impose au Conseil d'Etat lorsqu'il élabore le projet de budget et au Grand Conseil lorsqu'il l'examine et le vote.

Lorsqu'un projet de loi prévoyant une nouvelle charge a été déposé après la soumission du budget au Grand Conseil, mais avant son adoption, il faut déterminer si cette charge doit être prise en compte dans le budget.

Dire que le budget ne peut être voté par le Grand Conseil que s'il est conforme aux principes qui précèdent, c'est dire que le budget n'est adopté que s'il reflète fidèlement les dépenses actuelles et certaines. *A contrario*, une dépense supplémentaire qui dépend de l'entrée en vigueur d'un projet de loi non encore adopté et donc, a fortiori, entré en vigueur ne peut être comptabilisée et votée par le Grand Conseil. En effet, les principes de sincérité et d'exhaustivité ne permettent pas, à l'aune d'une interprétation téléologique, de prendre en compte un objet dont la matérialité demeure fictive étant donné qu'elle dépend encore d'un vote dont l'issue, même très vraisemblable, n'est pas certaine.

Il découle de ce qui précède que le budget, tel que voté par le Grand Conseil, ne peut inclure les dépenses supplémentaires prévues dans des projets de lois non adoptés au moment du vote du budget. Par la force des choses, ces nouvelles charges feront l'objet d'un exercice ultérieur le cas échéant.

En ce qui concerne l'article 97 Cst-GE, le Grand Conseil n'a donc pas l'obligation de prévoir une couverture financière pour de telles dépenses, encore hypothétiques, dès lors qu'elles ne peuvent figurer dans le budget actuel.

En revanche, le Grand Conseil demeure obligé au sens de l'article 97 Cst-GE dans le cas où une loi serait votée mais non encore entrée en vigueur, et si un référendum contraire n'aurait pas abouti. En effet, l'entrée en vigueur de la loi, même si postérieure au vote du budget, serait alors chose certaine ; celle de la dépense supplémentaire qu'elle implique également.

3. Amendement des recettes par un député

Votre troisième question couvre l'hypothèse dans laquelle un député, ou un groupe de députés, souhaiterait amender les recettes d'un organe de l'administration ou d'un établissement figurant au budget proposé par le Conseil d'Etat parce qu'il estime que le service dont il est question produit plus de bénéfices que ce qui a été prévu dans le budget soumis par le Conseil d'Etat.

Le principe de sincérité budgétaire interdit de surestimer les ressources présentées dans le budget.

Le Conseil d'Etat, dans son établissement du budget, s'appuie sur les calculs et expertises tangibles des économètres compétents pour estimer les recettes produites par chaque service, administration et établissement concerné. Une marge d'erreur entre les recettes estimées et les recettes effectives ne peut être réduite que dans le respect des principes prévus par l'article 27 LGAF précité, notamment celui de la sincérité du budget. Cette dernière s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Bien que cette notion des « *prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* » ne soit pas précisément définie, la sécurité du droit implique que le Grand Conseil ne peut pas procéder à

un remaniement des chiffres soumis par le Conseil d'Etat. En effet, non seulement, il ne dispose pas des informations détaillées sous le contrôle du Conseil d'Etat, mais en plus, il n'a pas les outils méthodologiques ou prévisionnels à disposition de l'administration. Tout au plus, des interrogations peuvent susciter soit une question au Conseil d'Etat, soit, dans les cas les plus graves, un refus du budget.

De plus, selon l'article 108 Cst-GE, la responsabilité de la préparation du budget incombe au Conseil d'Etat. Une modification du budget par un amendement du Grand Conseil irait à l'encontre de cette compétence.

Je reste à votre disposition si vous désirez des informations complémentaires et vous prie de croire, cher Monsieur, à l'assurance de mes sentiments bien dévoués.

François BELLANGER

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be a variation of the name 'François Bellanger'. The signature is composed of several overlapping, fluid strokes that form a roughly triangular shape with a pointed top and a rounded bottom.



**Commission des finances
du Grand Conseil genevois**

Genève, le 20 novembre 2019

Objet : Proposition du Conseil d'Etat de supprimer le versement de l'annuité 2020

Madame, Monsieur les député-es membres de la commission des finances du Grand- Conseil,

Le Cartel intersyndical de la fonction publique et du secteur subventionné a déjà eu l'occasion l'an dernier de vous signifier combien le versement de l'annuité est un mécanisme salarial incontournable. Il ne peut donc absolument pas servir de variable d'ajustement budgétaire.

En effet, les annuités sont inscrites dans la loi selon les modalités suivantes :

1. Loi et les annuités

Qu'est-ce qu'une annuité ? C'est une augmentation de base du salaire qui se traduit par une augmentation sur 22 ans de 4,5% du salaire minimum. Les salaires de base augmentent plus fortement les premières années

L'Trait

Chapitre 2 : art 2

L'écart entre le minimum de chaque classe est de 4,5%. Le traitement maximum de chaque classe est atteint par 22 augmentations calculées sur le traitement minimum de la classe.

Les augmentations annuelles de base sont calculées comme suit :

- a) classe 4 : 1,11% du traitement minimum;
- b) classe 5 : 1,06% du traitement minimum;
- c) classe 6 à 8 : 1,02% du traitement minimum;
- d) classe 9 à 33 : 1,00% du traitement minimum.

L'augmentation de base s'applique pour les positions 1 à 3 et 12 à 22. Pour les positions 4 à 11, l'augmentation est fixée à 2,65 fois l'augmentation de base.

³ Le traitement maximum de chaque fonction est atteint par 22 augmentations annuelles successives.

⁴ Le calcul du droit à 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 dans le calcul du droit à une annuité supplémentaire.^[a]

Art. 12^[a] Augmentations annuelles

¹ Au début de chaque année civile et après 6 mois au moins d'activité dans sa fonction, le membre du personnel **a droit**, jusqu'au moment où le maximum de la classe dans laquelle est rangée sa fonction est atteint, à **l'augmentation annuelle prévue par l'échelle des traitements.**^[7]

² Demeurent réservés les cas où l'autorité d'engagement ou de nomination prononce une sanction disciplinaire affectant les augmentations de traitement.

Nous rappelons également que ces annuités ont un impact sur la progression salariale des personnels de la fonction publique.

2. Impact de l'annuité sur la progression salariale, pourquoi ?

- Cette augmentation est le lien de fidélité et de reconnaissance de l'Etat à son employé. C'est une augmentation équitable de tout employé qui effectue son travail selon son cahier des charges.
- Le non-versement de l'annuité signifie une rupture de confiance avec l'employeur. Vous saisissez ainsi que lorsque le Conseil d'Etat et le législatif décident de ne pas verser l'annuité prévue légalement c'est une double rupture : non reconnaissance de ses employés et sanction financière grave.
- Une sanction financière qui, non seulement impacte le salaire de l'année en cours, mais la progression salariale de toute une carrière puisque l'impact se répercute sur la rente que la CPEG versera aux assurés.

Il apparaît que le non-versement d'une l'annuité a des effets collatéraux significatifs que nous dénonçons.

3. Les effets collatéraux du non-versement d'une annuité :

- La suppression d'une annuité agit sur la courbe salariale et crée une distorsion de la projection d'une courbe qui se répercute sur plusieurs années, voire une carrière.
- En ne versant pas l'annuité, ce sont les versements des cotisations qui sont impactées dont celles à la CPEG qui induisent un manque à gagner significatif. Le Comité de la caisse a d'ailleurs dû statuer sur cette perte qui devient chronique.
- Il en est de même pour toutes les autres assurances, que ce soit l'AI, l'AVS...
- L'impact du non-versement d'une annuité se répercute sur toute une carrière ; en effet la perte engendrée par une annuité non-versée se cumule sur toutes les années à venir. Il est pratiquement impossible de récupérer au cours d'une carrière la suppression d'une annuité.
- Ce non-versement crée une distorsion avec tous les organismes qui fondent leur politique salariale sur la Ltraït. Les secteurs subventionnés par exemple.

Ces effets collatéraux précarisent un système basé sur la solidarité et sur une projection salariale prévue dans la durée.

Le Cartel souhaite donc rappeler que les mécanismes salariaux ne sont ainsi pas respectés. Vous pouvez vous référer à l'article mentionné ci-dessous.

« Durant les 26 dernières années (depuis 1993), ils ont été versés intégralement 12 fois seulement. A 14 reprises, ils ont été amputés ou carrément supprimés (cf. tableau). »
tiré de l'article *Comme en 2017, une annuité entière pour 2018... Et en 2019 ?*
par EaG | 19 Déc 2017 | NL22

C'est pourquoi vous pouvez lire presque chaque année, dans la rue ou sur les banderoles, au moment des manifestations sur le budget que

les annuités ne sont pas une variable d'ajustement budgétaire.

Cette mesure peut paraître efficace ponctuellement pour éponger un déficit, mais elle est au fond une **distorsion** de la loi, une entrave à la loi.

On entend le jeu de responsabilité reporté sur le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil, mais la question va au-delà. **L'annuité est un mécanisme salarial qu'il est nécessaire de respecter.**

1. Pour une progression juste des salaires
2. Les petites classes et spécialement les femmes sont touchées par ce non-respect des mécanismes salariaux ; il faut savoir que ces manquements ont un impact sur la retraite des femmes qui sont déjà défavorisées dans leur ensemble. La CPEG compte $\frac{3}{4}$ de femmes qui sont en moyenne assurées à 48%. On peut imaginer le nombre de femmes qui vont devoir solliciter les prestations de l'Hospice Général à la retraite. En effet, ce non-respect des mécanismes salariaux paupérise des situations déjà précaires.
3. Les carrières courtes sont une fois de plus défavorisées.
4. Nous avons identifié qu'une femme qui a travaillé 32 ans au DIP n'avait que 17 annuités.
5. L'OPE relève la complexité du gel des annuités qui suscite une inégalité de traitement lorsque quelqu'un est engagé et qu'il reçoit toutes les annuités en respect à son expérience.
6. Alors que le versement des annuités n'est pas respecté, le projet SCORE prévoit d'augmenter le nombre des annuités de 22 à 24, il apparaît donc que ce choix ne peut être assumé au vu de la politique actuelle.

Finalement nous demandons le respect de la loi, pour la dignité des personnes qui fournissent des prestations quotidiennes à la population. Ces personnes ne travaillent pas tous les jours dans le but d'accroître leur capital, mais elles accroissent leur capacité à répondre à l'humain. Aujourd'hui c'est une valeur ajoutée inestimable. Malheureusement on l'oublie trop fréquemment !

Pourtant on sera satisfait d'être accompagné par une infirmière empathique le jour d'un accident, on compte sur l'enseignant chevronné pour répondre à l'orientation difficile de son enfant, on attend aussi d'un taxateur fiscal ou d'un policier qu'ils répondent à nos attentes.

Les prestations à la population doivent être assumées par des personnels qui ont une expérience reconnue, non pas seulement dans les faits, mais aussi dans la progression salariale. Cette valeur ajoutée doit être respectée par une annuité versée en conformité à la loi sur les traitements pour ne pas sanctionner le travail bien effectué et les prestations à la population.

Tout en vous remerciant de votre attention, nous vous adressons, Madame, Monsieur les député-es du Grand Conseil, nos salutations distinguées.

Pour le bureau du Cartel
Fabienne Payré