



*Date de dépôt : 2 décembre 2024*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le rapport du  
Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier  
quadiennal 2025-2028 de la République et canton de Genève**

*Rapport de Marjorie de Chastonay (page 2)*

## Rapport de Marjorie de Chastonay

La commission des finances a examiné, sous la présidence de M. Jacques Béné, ce rapport divers lors de ses séances des 9 octobre et 20 novembre en parallèle à l'examen du projet de budget. Les procès-verbaux ont été établis par M<sup>me</sup> Emilie Gattlen. La commission a été assistée par M. Raphaël Audria.

Nous remercions également M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, ainsi que M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, M. Pierre Béguet, directeur général des finances, et M. Yves Fornallaz, directeur du budget, pour toutes les explications données à la commission.

### Séance du 9 octobre 2024 : présentation du plan financier quadriennal par le département

**M. Fornallaz** indique que cette présentation vise à expliquer les principaux facteurs ayant une incidence sur la planification financière.

Il rappelle au préalable que l'article 152 de la constitution demande que l'Etat établisse une planification financière globale. Celle-ci porte sur quatre années, la première constituant le budget. L'article 13 de la LGAF définit le contenu du plan financier quadriennal (PFQ) comme suit : une estimation des charges et des revenus de fonctionnement (chapitres 1 à 8 du rapport sur le PFQ) ; une estimation des dépenses et des recettes d'investissement (chapitre 9) ; une estimation de l'évolution de la dette financière (chapitre 10) ; l'évolution de la réserve conjoncturelle sur la durée du PFQ (chapitre 11) ; et une évaluation des risques financiers ainsi qu'une analyse de sensibilité sur les principaux facteurs (chapitres 12 et 13). A noter que le plan financier présente des prévisions qui tiennent compte de tendances à long terme. **Le PFQ a pour vocation d'estimer les besoins financiers nécessaires et d'évaluer si les ressources à disposition sont suffisantes, le cas échéant, de revoir les objectifs ou d'établir un plan d'économies.**

**M<sup>me</sup> Fontanet** indique qu'il s'agit du **deuxième plan financier quadriennal de la législature**. Pour rappel, le PFQ est revu chaque année en fonction des dernières informations disponibles, ce qui permet de se rapprocher de la réalité puisqu'on a davantage conscience de ce qui s'est produit durant l'année en cours et la précédente. Ce deuxième PFQ comprend tous les besoins liés aux programmes de législature. **On constate une croissance très marquée des revenus, notamment des revenus fiscaux, qui permet d'absorber la baisse d'impôts qui sera votée, cas échéant, le 24 novembre.** Les contraintes liées à la migration induisent des charges extrêmement

importantes, de même que les coûts liés aux charges sociales. La croissance de la RPT, qui a été estimée jusqu'en 2028, est également forte.

**Comme cela a déjà été présenté, le résultat 2025 est positif**, puis des déficits admissibles sont annoncés pour 2026 et 2027, suivis d'un résultat déficitaire en dessous du déficit admissible en 2028. **Tous ces résultats, y compris le déficit de 2028, sont couverts par la réserve conjoncturelle, qui se situe à un milliard de francs.** Une série de mesures d'économies permettent d'améliorer les résultats, sous réserve qu'elles soient réalisées. A noter que les valeurs retenues sont celles du projet de budget 2025 tel que publié, et pas les éventuelles valeurs qui pourraient **faire l'objet d'amendements dans le cadre du processus usuel d'amendements du Conseil d'Etat à la suite des estimations fiscales plus récentes.**

En ce qui concerne les options prises par le Conseil d'Etat, on retrouve la **pérennisation, dès 2025, de la mesure qui augmente le montant des subsides partiels d'assurance-maladie.** La décision a été prise par la commission des affaires sociales à l'unanimité et elle se reflète dans le PFQ. **L'entrée en vigueur de la LASLP** y figure également, et elle aura des effets importants en termes de charges les premières années, même si elle devrait permettre à terme de les maîtriser puisque, si la loi n'avait pas été votée, les charges liées à la situation de ces personnes auraient été en augmentation encore plus forte. **La gratuité des transports publics pour une partie de la population (jeunes, personnes en âge AVS et personnes à l'AI) a également été prise en compte.**

La politique soutenue permet d'assurer, tant au niveau des investissements que du fonctionnement, **les transitions numérique et écologique.**

Des **moyens supplémentaires** importants sont par ailleurs alloués à la **formation, à la santé et à la mobilité.** A noter que la **subvention des TPG évolue de façon exponentielle** pendant cette période. Le social et le numérique sont également concernés, notamment en vue de développer une administration plus agile pour les usagers et les usagères.

Parmi les **mesures structurelles**, on retrouve le **transfert d'une partie des charges aux communes**, et le maintien de la **suspension de l'annuité une année sur deux.** Pour rappel, la suspension avait été prévue l'année dernière pour 2025, mais la situation a finalement permis d'octroyer l'annuité. Il n'est pas prévu de la donner en 2026, mais ce sont des questions qui pourront se poser au fur et à mesure. Le décompte du nombre de fois où des suspensions avaient été prévues et du nombre de fois où l'annuité avait été donnée a été réalisé avec les associations représentatives du personnel, et la règle reste plutôt de la donner que de la suspendre.

**M. Fornallaz** commente **la synthèse des résultats**, présentée sous forme de tableau à la page 6 de la présentation. Les déficits des années 2026, 2027, et 2028 sont dus à une croissance des charges un peu plus forte que la croissance des revenus. Il faut préciser que l'utilisation de la réserve conjoncturelle se fait uniquement sur un résultat qui est supérieur au déficit maximum admissible. Cela ne concernerait que l'année 2028 dans cette planification.

Le graphique de la page 7 permet de comprendre comment on passe de -48 millions de francs en 2024 à -152 millions de francs en 2028. Les principaux facteurs sont la **croissance des revenus fiscaux**, l'ensemble **des réformes fiscales inscrites dans le PFQ, à savoir celle concernant l'outil de travail qui a été refusée, celle sur le pouvoir d'achat et les effets de la LEFI** (-435 millions de francs). Il convient de préciser que le PFQ est valable à un instant T et qu'il ne sera pas modifié à chaque nouvelle décision.

**M<sup>me</sup> Fontanet** précise que le Conseil d'Etat reviendra avec des amendements sur le projet de budget, mais que le PFQ ne sera pas modifié.

**M. Fornallaz** explique que l'augmentation des autres revenus (+379 millions de francs) est composée principalement de la part aux bénéficiaires de la BNS (195 millions de francs en 2028, équivalant à une redistribution de 5 milliards de la BNS aux cantons et à la Confédération) ainsi que de 115 millions de francs qui correspondent à la participation de la Confédération aux charges liées aux prestations complémentaires AVS et AI.

Les charges transversales de personnel (-240 millions de francs) sont composées principalement des quatre annuités, si aucune action n'est entreprise. **Une mesure propose de n'en octroyer qu'une sur deux et l'effet de cette économie se retrouve dans les mesures du Conseil d'Etat.**

Les charges mécaniques et contraintes (-305 et -532 millions de francs) sont des charges sur lesquelles le Conseil d'Etat a peu ou pas de marge de manœuvre.

**Les priorités du Conseil d'Etat concernent principalement les nouveaux moyens affectés à la mobilité, à la formation, à la justice et à la sécurité.**

En ce qui concerne les hypothèses retenues sur les estimations fiscales, la très forte croissance entre 2024 et 2025 est entre autres due à la correction des estimations du budget 2024. Pour les années 2026 à 2028, la progression annuelle est une tendance à long terme sur laquelle il est difficile d'avoir une prévision précise. La deuxième partie du tableau de la page 8 montre l'effet des réformes fiscales.

Les hypothèses retenues pour les personnes physiques se fondent sur la progression du PIB (prévisions du groupe de perspectives économiques pour les années 2025 et 2026 et, à plus long terme, celles fournies par la Confédération). Pour les personnes morales, le panel fournit l'estimation pour 2025 et un taux de croissance à long terme détermine la progression pour les années suivantes.

Le graphique de la page 9 représente la décomposition de la croissance des charges entre 2024 et 2028 (3,2% par an). Les charges contraintes sont principalement celles liées à la politique publique de la cohésion sociale (subventions aux personnes physiques). Par exemple, les subsides d'assurance-maladie correspondent à une progression de 100 millions de francs sur la période, les aides sociales à 72 millions et les prestations complémentaires AVS et AI à 86 millions et 38 millions respectivement.

Sur les 599 millions de francs des priorités du Conseil d'Etat, on retrouve 157 millions pour la mobilité, dont 145 millions de francs d'augmentation de la subvention TPG, 155 millions pour la formation, principalement liés à la démographie des élèves, des moyens supplémentaires pour les prestations transversales que sont l'OCSIN et l'OCBA (60 et 29 millions respectivement), pour la justice (34 millions) et pour la santé (42 millions).

**M<sup>me</sup> Fontanet explique que la croissance des postes sur la période (+1231 ETP) comprend 641 ETP** pour la formation, dont 461 ETP en lien avec la démographie d'élèves et 265 ETP pour les projets liés à la formation. **La politique B états-majors compte 139 ETP supplémentaires**, dont 51 ETP pour l'OCSIN et 21 pour l'OCBA, dans le cadre de l'ambitieux programme d'investissements. Par ailleurs, l'OCSIN a un nouveau projet « emploi jeunes et diversité » visant à encadrer de jeunes diplômés en informatique, qui prévoit la création d'une quarantaine de postes d'auxiliaires. Sont également compris les 36 auxiliaires pour le remplacement des congés maternité. **120 ETP sont prévus pour la justice**, avec un renforcement du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant et du Tribunal pénal. **98 ETP sont dévolus à la politique H sécurité et population**, dont 80 policiers, ce qui répond à une nécessité. La politique publique **cohésion sociale regroupe 50 ETP, dont 36 au SPAd**. D'autres augmentations moins marquées sur la période concernent **l'environnement (+25 ETP) et la santé (+25 ETP)**. Ces projections sont faites au moment du dépôt du projet de budget, raison pour laquelle tout cela risque d'être revu.

**M. Fornallaz indique que les mesures du Conseil d'Etat représentent un effet positif de 292,5 millions de francs sur la période**. Ces éléments permettent d'améliorer significativement le résultat. Ils ont peu d'effets sur l'année 2025, mais davantage sur 2026 et 2027 avec entre autres la suspension

de l'annuité une année sur deux entre 2026 et 2028, ou le **transfert de charges et compétences aux communes** dans le domaine notamment de la mobilité. **La modification de la répartition employeur/employé est devant la commission** et il faudra voir à quelle vitesse elle avancera d'ici le vote du budget.

**M<sup>me</sup> Fontanet** observe que cette dernière mesure ne pourra manifestement pas être votée dans le cadre du budget 2025 et elle fera probablement l'objet d'un **amendement**.

**En conclusion, ce PFQ a été élaboré sur la base du programme de législation.** Des moyens très importants sont accordés en matière de mobilité, de formation, de santé et de social. Le Conseil d'Etat restera attentif à l'évolution des résultats de fonctionnement afin de s'assurer que les charges n'augmentent pas trop et que les revenus restent au niveau estimé. A ce propos, les revenus fiscaux croissent malgré les réformes fiscales et les méthodes d'estimation ont été réexaminées pour mieux tenir compte des réalités qui apparaissent au niveau des comptes.

L'augmentation des charges dans le domaine social est un sujet d'interrogation. A ce stade, le PFQ ne comprend pas les effets des mesures d'économies du Conseil fédéral, qui ont été reçues après l'élaboration du plan financier et dont le canton n'est pas en mesure d'évaluer les répercussions de façon précise. Quoi qu'il en soit, **on constate un important désengagement de la Confédération au niveau de la Genève internationale, au niveau de la police, des douanes, de la petite enfance et de certains traitements dans le cadre de l'asile.** Le canton est particulièrement concerné, et tout cela est suivi de près et sera intégré cas échéant dans le PFQ de l'an prochain. C'est une source d'inquiétude, car il s'agit de transferts de charges sans compétence aucune.

La situation économique de Genève reste extrêmement enviable par rapport à d'autres cantons. Si cela devait changer, les conséquences seraient importantes, sans parler du contexte international, qui progresse malheureusement dans le mauvais sens. Il n'est pas possible d'en prévoir les effets pour le canton à très long terme.

### *Questions des député.e.s*

**Q (PLR) :** Il relève que le PFQ est un document important pour comprendre la **vision à long terme** du Conseil d'Etat. La synthèse montre que les charges augmentent de 3,2% et les revenus de 3%. Une gestion optimale essaierait de faire en sorte que les charges de fonctionnement n'augmentent pas plus que les revenus, sans quoi ce PFQ n'a pas de sens. **Est-ce que l'effet**

**des lois fiscales (-435 millions) est bien un calcul statique et non dynamique ? R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Elle le confirme. A noter que sont inclus dans ce montant les 25 millions de la loi qui a été refusée.

**Q (PLR) :** Il observe que, parmi les charges contraintes, certaines le sont par des lois fédérales, sur lesquelles le canton n'a aucune prise, et d'autres par des lois cantonales, qui sont donc votées par le Grand Conseil et que l'on pourrait imaginer modifier. Il serait intéressant de connaître la répartition entre les deux. **Le Conseil d'Etat est certes contraint par les lois cantonales, mais le législateur ne l'est pas et pourrait en modifier certaines.**

**R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** La loi sur les subsides d'assurance-maladie, qui a un effet très important, a été votée à l'unanimité il y a quelques mois à la commission sociale. Il est vraisemblable qu'une proposition de modification sur une loi qui a été votée à la quasi-unanimité serait mal reçue. Quoi qu'il en soit, la distinction entre les lois fédérales et cantonales n'est **pas disponible à ce jour**, et il y a parfois des mélanges des deux, en particulier en matière sociale. **R (M. Fornallaz) :** Il semble douter d'arriver à faire la décomposition complète, qui représenterait par ailleurs un travail énorme pour le DCS. L'idée peut être gardée pour le prochain PFQ. **R (PLR) :** Le but n'est pas de se lancer dans un immense travail. **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Elle prend note de la question du député PLR et indique que le département essaiera de montrer ce qui est directement dépendant de lois cantonales, respectivement fédérales, dans le prochain PFQ.

**Q (PLR) :** Il revient sur l'exemple donné par M<sup>me</sup> Fontanet. Une commission vote dans un cadre particulier, qui peut tout à fait se justifier, puis la commission des finances travaille sur l'ensemble du budget et doit faire des choix, dont certains sont plus justifiables que d'autres, et fixer des priorités. **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Elle ajoute que la LASLP est aussi une charge contrainte, qui représente près de 31 millions supplémentaires pour 2025. Ces montants continuent à augmenter les années suivantes, pourtant cette loi a été adoptée à la quasi-unanimité du parlement. **R (PLR) :** Il l'entend, mais fait remarquer que d'anciennes lois ont peut-être aussi des effets et que c'est peut-être davantage celles-là qui doivent être revues.

**Q (PLR) :** Il relève par ailleurs que les mesures du Conseil d'Etat sont chiffrées à hauteur de 282 millions de francs à la page 9, et de 292 millions à la page 7. Il demande la raison de cette différence. **R (M. Fornallaz) :** La page 7 concerne le résultat alors que la page 9 concerne les charges. Certaines mesures ont un effet sur les revenus, à hauteur de 10 millions de francs.

**Q (PLR) :** Il observe que le **pourcentage d'augmentation des postes**, qui était mentionné dans les PFQ précédents, ne l'est plus. **R (M. Fornallaz) :** La

**croissance des ETP se monte à 1,9% en 2025**, sans prendre en compte les régularisations de postes et les crédits supplémentaires. **Avec les crédits supplémentaires, ce chiffre atteint 2,5%**. En moyenne sur la période du PFQ, la croissance des postes est de 1,6% tout compris, de 1,3% si l'on exclut les régularisations et les crédits supplémentaires. A noter que la croissance est plus forte en 2025, puis elle s'établit à 1,2% en moyenne sur les exercices 2026 à 2028. **R (M<sup>me</sup> Fontanet)** : Il y a toujours une diminution, car, plus le temps s'éloigne, plus il est difficile d'imaginer tous les postes dont on aura besoin. **R (PLR)** : **Il fait remarquer que l'effet est toujours le même**. Par exemple pour l'année 2023, le PFQ 2020 imaginait 250 postes, celui de 2021 202, le suivant 262 et, l'année du budget, il y a une explosion à 488. Il en va de même pour 2024 et 2025. Certes, il est ardu de faire des prévisions à long terme, mais, si on veut que cet outil soit sérieux, il faut le faire sérieusement. L'explication pourra être donnée que, lorsque des postes sont refusés par le parlement, ils sont remis l'année d'après, mais la volonté des députés, en tout cas du groupe PLR, est de ne pas avoir ces postes. Les départements tendent à dire qu'il y a beaucoup de postes cette année, mais qu'il y en aura moins l'année suivante. Or, ce n'est jamais le cas, et ce message ne paraît pas très sérieux. **R (M<sup>me</sup> Fontanet)** : **Souvent, les postes qu'on retrouve sont ceux que le Conseil d'Etat a déjà coupés avant même de présenter le projet de budget au parlement, par le biais d'arbitrages à la baisse**, les départements estimant, par exemple, qu'ils peuvent se passer de certains postes cette année, mais qu'ils en auront vraiment besoin dans deux ans.

**Q (PLR)** : Il se réfère à la page 11 et plus précisément à l'augmentation des **émoluments des autorisations de construire**. Il estime que ce n'est pas une bonne idée pour la construction et, compte tenu des conséquences potentielles, notamment sur les loyers. Il demande ce qui est prévu pour les années 2026 à 2028, après l'augmentation de 8 millions de francs en 2025. **R (M<sup>me</sup> Fontanet)** : Il n'y aurait pas d'autre augmentation, puisque les estimations ne font pas apparaître une progression telle qu'elle nécessiterait à nouveau une augmentation. Le DT présentera le calcul qui a été fait. **R (M. Fornallaz)** : Il précise que **ces 8 millions de francs sont constants dans le temps**. **R (PLR)** : C'est un émoluments qui dépend de ce qui est construit. On imagine donc qu'on va construire la même chose chaque année. **R (M<sup>me</sup> Fontanet)** : Elle le confirme.

**Q (PLR)** : Il signale que les informations venant du DT laissent présager un ralentissement à court terme, qui pourrait remonter ensuite. Ici, on n'en tient pas compte. **R (M<sup>me</sup> Fontanet)** : Il s'agit ici de toutes les autorisations de construire, qui ne concernent pas que la construction de logements.



**Q (PLR) :** Il revient sur la **question de la péréquation intercantonale**, qui connaîtra une évolution très rapide et importante. Celle-ci a-t-elle été prise en compte ? **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Elle le confirme. **R (M. Béguet) :** La **péréquation est intégrée dans le PFQ, mais ces chiffres risquent de varier parce que les données résultent d'une simulation effectuée sur la base des projections de l'assiette fiscale de chacun des cantons.** Les paramètres à prendre en compte sont nombreux et la volatilité des projections à quatre ans est importante.

**Q (MCG) :** 120 postes sont prévus pour la justice. Pour le budget 2025, une divergence est apparue entre le PJ et le Conseil d'Etat, mais la justice paraît tout de même bien fournie. **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Elle le confirme.

**Q (MCG) :** Ces ETP comprennent vraisemblablement des greffiers-juristes. **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Les procureurs ne peuvent pas faire leur travail sans eux. C'est la réalité du terrain. **R (MCG) :** Les greffiers-juristes pourraient avoir le statut de juges, mais ce serait une autre manière de voir les choses. De manière générale, **l'augmentation de 1200 postes n'est pas anodine. Il a l'impression que le Conseil d'Etat fait le choix de prioriser les développements de postes, et pas nécessairement les mécanismes salariaux.** **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Elle ne le croit pas. Pour 2025, il n'y a pas eu ce type de choix. Dans le PFQ, effectivement, **l'augmentation des postes a été maintenue et il a été décidé de suspendre l'annuité un an sur deux.** Le sujet a été souvent abordé avec les associations représentatives du personnel et, pour elles, les deux éléments sont aussi importants l'un que l'autre. Dans le privé, un patron d'entreprise commence par payer ses collaborateurs, et seulement ensuite il en engage de nouveaux. L'Etat fait les deux et, quand il n'y arrive pas, il est proposé de couper sur l'annuité. **Pour rappel, jusqu'à l'année dernière, c'était le Grand Conseil qui avait la prérogative de voter ou non une suspension d'annuité.**

**Q (LJS) :** Il se réfère aux **revenus des personnes morales**, qui ont été **réévalués dans le budget 2025.** Les discussions avec les autres cantons montrent que **Genève est une exception**, en tout cas en 2025. Ces revenus proviennent d'un **très petit nombre d'entreprises** et un déménagement ou une baisse des bénéficiaires pourrait représenter un risque, dont le député LJS souhaiterait connaître l'ordre de grandeur. **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Ces risques sont aujourd'hui assez faibles. Il n'est pas possible d'exclure un changement de conditions-cadres ou un changement politique majeur, mais ces quelques contribuables sont connus et ce sont des entreprises bien ancrées à Genève.

**Q (LJS) :** Ces sociétés n'ont-elles pas **une capacité de déménagement** rapide, notamment dans le domaine du trading et de l'horlogerie ? Quel est l'ordre de grandeur du risque, en millions ou en milliards ? **R (M. Fornallaz) :**

C'est difficile à dire. Si on parle d'une société ou des dix plus importantes, ce n'est pas la même chose. Une société ne représente pas des milliards. **R (M. Béguet) :** Dans les thèmes transversaux du budget, il a été expliqué que **10 entreprises faisaient 50% de l'impôt.** **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Sans changement majeur au niveau politique ou dans les conditions-cadres, le risque se chiffre en centaines de millions, mais pas en milliards.

**Q (S) :** Pour la BNS, les chiffres sont-ils pris à partir de 2028 ? **R (M. Béguet) :** Il répond par la négative, il s'agit de 2026, 2027 et 2028. **R (M. Fornallaz) :** Les montants augmentent progressivement jusqu'en 2028. **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Sur ce point, on avance au fur et à mesure. Certains cantons mettent six parts, d'autres n'en mettent aucune.

**Q (S) :** Les **revenus imputables aux personnes morales**, qui augmentent de 470 millions entre 2024 et 2028, ne sont-ils pas estimés de manière trop optimiste ? Ce point est un grand sujet de préoccupation, dans la mesure où l'imposition des personnes morales tient sur dix entreprises. Des déménagements, des changements dans les bénéfices ou d'autres événements pourraient survenir et une certaine incertitude demeure. **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Elle a l'impression d'avoir **déjà répondu à ces questions dans le cadre du projet de budget. Dans le cadre du PFQ, ces éléments n'ont pas été augmentés.** On en saura davantage en novembre avec les amendements, puis au moment des comptes. Au fur et à mesure qu'on avance, les prévisions sont affinées. Quoi qu'il en soit, M<sup>me</sup> Fontanet explique n'avoir aucun intérêt, à titre personnel, à faire croire à des choses exceptionnelles qui ne se réaliseront pas, puis à devoir affronter le parlement sur le sujet. Des changements peuvent se produire, évidemment, et il faut rappeler que ces prévisions répondent au constat tiré des dernières années, qui ont été exceptionnelles. Cela étant dit, il n'y a pas de volonté d'enjoliver la situation. De plus, que la décision soit prise par le Conseil d'Etat dans son entier ou par l'administration fiscale, c'est M<sup>me</sup> Fontanet qui sera seule face au Grand Conseil et face à la population si les comptes sont extrêmement déficitaires. On ne peut donc pas l'accuser à la fois d'être trop pessimiste et trop optimiste. L'administration et elle-même essaient de s'adapter à la réalité.

**Q (S) :** Il précise qu'il ne l'accusait de rien personnellement. **R (M<sup>me</sup> Fontanet) :** Elle répond ainsi parce qu'elle sent le poids de ces décisions sur ses épaules.

**R (M. Fornallaz) :** Il complète sa réponse sur la BNS, en précisant que les montants retenus sont de 78 millions de francs en 2026 (2 parts), de 117 millions en 2027 (3 parts) et de 195 millions en 2028 (5 parts).

## Séance du 20 novembre 2024 : prise de position des groupes

Le PS indique que le **parti socialiste refusera ce PFQ, principalement en raison de l'annuité, qui n'est prévue qu'une année sur deux** alors que, du point de vue du parti, elle fait partie des mécanismes salariaux dus à la fonction publique, même s'il appartient maintenant au Conseil d'Etat de décider de son octroi. Le fait de ne l'octroyer qu'un an sur deux en fait une **variable d'ajustement**, ce qui ne convient pas.

En outre, **malgré les réévaluations des recettes fiscales moins bonnes que prévu au niveau budgétaire, les résultats aux comptes sont positifs**. La majorité du Grand Conseil a de plus décidé de voter des baisses d'impôts. **Dans ce contexte financier, il ne paraît pas admissible de maintenir des projets d'économies qui se font sur le dos de la fonction publique**, en particulier le **projet de loi relatif à la répartition des cotisations employé/employeur, qui est maintenu dans le PFQ**. C'est pour ces raisons que le parti socialiste refusera ce plan.

Les Vert.e.s également refuseront de prendre acte de ce rapport, pour les raisons déjà mentionnées. **L'annuité un an sur deux ne convainc pas** les Verts, qui estiment que le Conseil d'Etat pourrait l'accorder chaque année comme **un droit au personnel** de la fonction publique, et ne pas l'utiliser comme une **variable d'ajustement**. Cette mesure sur l'annuité est rédhibitoire pour les Verts.

Les Verts saluent tout de même certaines propositions qui renforcent des prestations sociales, en lien avec les subsides et l'augmentation de la précarité, mais aussi avec en lien avec la mobilité et l'environnement.

**Par ailleurs, sans la baisse d'impôts soumise au vote de la population dimanche, le projet de budget de l'Etat serait moins déficitaire**, voire équilibré. Cette proposition est donc inadéquate.

**Le Centre prendra acte de ce document, qui est une feuille de route**. Il est utile de savoir quels seront les moyens financiers à disposition pour concrétiser ce qui a été décidé par le Conseil d'Etat en place.

Il rappelle la problématique des mesures transversales et structurelles. Les mesures d'économies du Conseil d'Etat représentent près de 300 millions de francs, et Le Centre se réjouit de voir de quelle manière elles seront concrétisées.

**Le député constate par ailleurs que les prestations sociales sont maintenues, voire élargies, ce qui est important. Il reste évidemment une incertitude importante en ce qui concerne les décisions du Conseil fédéral, et le canton n'est pas à l'abri d'un transfert de charges substantiel**. Les

prochaines années seront sans doute plus serrées. Cela dit, les chiffres sont présentés de manière transparente et Le Centre prendra donc acte de ce rapport.

**L'UDC ne prendra pas acte de ce RD, vu sa position quant au déficit. L'UDC attend des mesures structurelles plus importantes**, car en 2028 il n'y aura plus de déficit admissible selon la LGAF. Or, 152 millions de francs de déficit sont annoncés pour l'heure pour 2028. Ce sont toujours de potentiels miracles fiscaux qui sont attendus, raison pour laquelle l'UDC ne prendra pas acte de ce rapport.

**Le PLR prendra acte de ce rapport** et fait part de plusieurs remarques.

**Un certain nombre de risques importants sont liés aux finances de la Confédération, mais le PLR n'est pas satisfait que le plan quadriennal prévoie des pertes** et le parti sera attentif à l'engagement de nouveaux collaborateurs au sein de l'Etat et à toutes les mesures structurelles qui doivent être mises en place pour atteindre des exercices équilibrés dès 2026, étant précisé que 2025 est une année particulière en raison de la baisse d'impôt. Le député souligne que les mesures proposées concernant les cotisations LPP vont dans le bon sens et le PLR espère que ces objets seront validés rapidement afin qu'ils soient présents dans le projet de budget 2026.

**Le groupe LJS acceptera également ce RD. Il souhaiterait évidemment un équilibre budgétaire dans ce plan quadriennal.** Le LJS est favorable au fait de donner des moyens à l'Etat, mais attend des réformes structurelles, au niveau du personnel notamment. Une meilleure lisibilité est souhaitable sur les moyens dépensés, avec un Etat orienté vers la population plutôt que vers lui-même.

**Le MCG refusera ce plan quadriennal**, en raison de sa philosophie, qui consiste à faire des économies sur le dos des Genevois, alors qu'on est dispendieux vers l'extérieur. Cette économie se traduit par l'annuité qui n'est donnée qu'un an sur deux, par les cotisations LPP qui seront en défaveur des plus jeunes, de ceux qui entrent à l'Etat. C'est un mauvais signal et cela dérange profondément le MCG. A côté de cela, la rétrocession à la France voisine est effectuée en défaveur de Genève. Il faudrait la renégocier impérativement, et un effort beaucoup plus important devrait être consenti pour négocier sur la RPT. Le député MCG comprend que le Conseil d'Etat a une marge de manœuvre limitée sur ce dernier point et considère que la volonté du gouvernement d'aller dans cette direction est positive. Il ne peut que soutenir tout acte qui irait en direction d'une amélioration et serait même prêt à voter des budgets pour avoir du personnel dédié aux négociations avec la Confédération pour la RPT. Ce serait un excellent investissement, même si

cela ne garantit pas le succès. Si une telle proposition devait être faite, le MCG la soutiendrait.

Le président met aux voix la prise d'acte du RD 1602 :

Pour :	6 (4 PLR, 1 LC, 1 LJS)
Contre :	9 (2 UDC, 2 MCG, 2 Ve, 3 S)
Abstentions :	–

***La prise d'acte est refusée.***

Suite à ces explications, la majorité de la commission vous invite à refuser ce rapport divers.

*Annexe : Présentation du plan financier quadriennal 2025-2028 par le département des finances – RD 1602*

# Plan financier quadriennal 2025-2028

## Commission des finances

9 octobre 2024



Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat

Page 1

# Sommaire

1. Définition du PFQ
2. Introduction
3. Options prises par le Conseil d'Etat
4. Résultat
5. Evolution du résultat
6. Revenus fiscaux
7. Evolution des charges
8. Evolution des postes
9. Mesures
10. Conclusion

Page 2

## 1. Définition du PFQ

**Planification financière** élaborée chaque année pour les trois ans suivant le budget

**Selon l'art. 13 al.2 LGAF, le PFQ contient :**

- a) une estimation des charges et des revenus de fonctionnement
- b) une estimation des dépenses et des recettes d'investissement
- c) une estimation de l'évolution de la dette financière
- d) une évaluation des risques financiers

**Les estimations du PFQ sont des prévisions** et non des prédictions

**Objectif du PFQ** : Il a pour vocation d'estimer les besoins financiers nécessaires à la réalisation du programme de législature (PDL) et d'évaluer les ressources disponibles. Il sert de cadre à l'élaboration du projet de budget annuel et il est basé sur des perspectives à moyen terme en extrapolant les tendances.

Page 3

## 2. Introduction

- Ce 2<sup>ème</sup> PFQ de la législature recense les besoins financiers liés au PDL
- Le PFQ 2025-2028 est marqué par une croissance très significative de l'estimation des revenus de 1.29 milliard, dont près de 1.336 milliard de revenus fiscaux supplémentaires. Cette croissance des revenus permet d'absorber les baisses d'impôts liés aux réformes fiscales.
- Le PFQ reste soumis aux conséquences financières des forts flux migratoires et des coûts sociaux en progression, ainsi que la croissance des coûts RPT.
- Le PFQ prévoit un résultat positif en 2025, puis des déficits de 2026 à 2028 (couverts par la réserve conjoncturelle).
- Le résultat est conditionné à la réalisation des mesures d'économie permettant d'améliorer le résultat de 292.5 millions

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2024 et retient les valeurs du PB 2025 publié en tant que première année de ce PFQ.

### 3. Options prises par le Conseil d'Etat

- Renforcement des prestations sociales
  - Pérennisation, dès 2025, de la mesure augmentant les montants des subsides partiels d'assurance-maladie
  - Réforme du dispositif de l'aide sociale suite au vote de la loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP) dont le déploiement est prévu dès 2025
  - Gratuité des transports publics pour une partie de la population
- Soutien d'une politique volontaire et ambitieuse en faveur des transitions écologique et numérique
- Moyens supplémentaires pour la formation, la santé, la mobilité, le social et le numérique
- Mise en œuvre des mesures structurelles afin de compenser l'évolution des charges dynamiques
  - Transfert d'une partie des charges et compétences aux communes
  - Mesures concernant la fonction publique (suspension de l'annuité une année sur deux et modification de la répartition employé/employeur des cotisations aux caisses de prévoyance)

Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat  
Page 5

### 4. Synthèse du PFQ 2025-2028

En millions

	B 2024	PB 2025	2026	2027	2028	Variation totale	Variation annuelle moyenne
Charges de fonctionnement	10'375	10'887	11'221	11'486	11'769	1'394	3.2%
Revenus de fonctionnement	10'326	10'892	11'064	11'316	11'617	1'290	3.0%
Résultat	-48	4	-158	-171	-152	-104	

Déficit maximum admissibles  
selon l'art. 68 LGAF

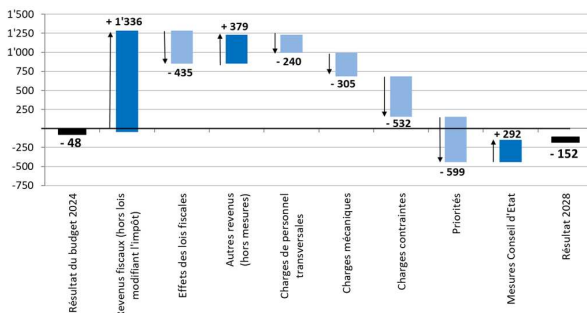
-256   -233   -209   0

Résultat positif en 2025, puis des déficits dès 2026. La réserve conjoncturelle à disposition est suffisante pour couvrir ces déficits.

Page 6



## 5. Evolution du résultat de fonctionnement (charges et revenus) entre 2025 et 2028 (en millions)



Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat

Page 7

## 6. Revenus fiscaux

Revenus fiscaux, en millions de francs	2024	PB 2025	2026	2027	2028	Écart 2028 - B 2024	Écart
Personnes physiques (PP)	4909	5261	5359	5456	5551	+641	+13.1%
Personnes morales (PM)	1923	2202	2264	2327	2393	+470	+24.4%
Part cantonale aux recettes fédérales	834	958	981	1005	1028	+194	+23.2%
Impôts immobiliers	676	690	693	697	700	+24	+3.5%
Droits de successions et donations	214	221	221	221	221	+7	+3.3%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	122	122	122	122	122	+0	+0.0%
Autres impôts	10	10	10	10	10	+0	+0.0%
<b>Total Impôts, taxes et droits (hors textes législatifs)</b>	<b>8'688</b>	<b>9'464</b>	<b>9'651</b>	<b>9'837</b>	<b>10'024</b>	<b>+1'336</b>	<b>+15.4%</b>
L 13030 Estimations fiscales de certains immeubles (LEFI)			-84	-84	-84		
L 13402 Renforcer le pouvoir d'achat		-326	-326	-326	-326		
L 13345 Imposition allégée de l'outil de travail		-25	-25	-25	-25		
<b>Total Impôts, taxes et droits</b>	<b>8'688</b>	<b>9'113</b>	<b>9'216</b>	<b>9'402</b>	<b>9'589</b>	<b>+901</b>	<b>+10.4%</b>

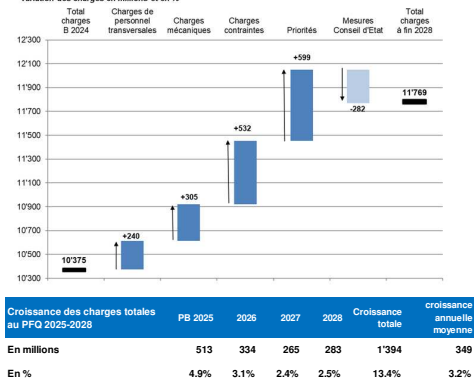
Les revenus fiscaux augmentent de 1'336 millions entre le budget 2024 et la planification 2028 (+15.4%). L'évolution inclut les effets de la LEFI évalués à -84 millions pour les années 2026 à 2028, les effets de la loi 13402 modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques dans le but de renforcer le pouvoir d'achat évalués à -326 millions dès 2025 et les effets de l'imposition allégée de l'outil de travail (loi 13345 refusée), évalués à -25 millions dès 2025.

Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat

Page 8

## 7. Evolutions des charges

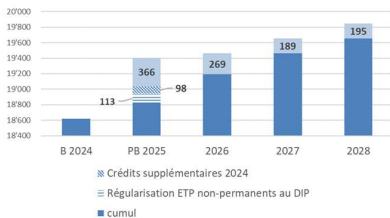
variation des charges en millions et en %



Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat  
Page 9

## 8. Evolutions des postes

Augmentation des postes par année au PFQ 2025-2028



Le PFQ 2025-2028 prévoit 1'231 ETP supplémentaires au sein du petit Etat (croissance annuelle moyenne +1.6%), (y compris la régularisation des 113 postes d'auxiliaires au sein du DIP). Ces postes prennent en compte les 98 ETP accordés dans le cadre de crédits supplémentaires 2024.

L'augmentation totale des postes se monte à 1'020 ETP (hors régularisation des 113 postes d'auxiliaires et postes accordés par crédits supplémentaires en 2024), soit une croissance annuelle moyenne de 1.3%.

Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat  
Page 10

## 9. Mesures du Conseil d'Etat

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2025	Résultat 2026	Résultat 2027	Résultat 2028	TOTAL 2025-2028
<b>Mesures structurelles</b>	<b>9.5</b>	<b>5.3</b>	<b>66.3</b>	<b>13.0</b>	<b>94.1</b>
Revue de la charge d'enseignement au CO	-	2.0	4.7	2.7	9.4
Mesure CE (DIN-DSM) - Transferts de charges et compétences aux communes **	3.5	1.1	61.3	10.3	76.2
Mesure - Diminution du plafond de subvention personnalisée HM *	-	1.0	0.3	-	1.3
Mesure contribution personnelle pour les soins de longue durée	4.8	-	-	-	4.8
Développement des allocations pour impotents (AP)	1.2	1.2	-	-	2.4
<b>Mesures concernant les membres du personnel de l'Etat</b>	<b>2.5</b>	<b>72.1</b>	<b>17.5</b>	<b>70.0</b>	<b>162.1</b>
Suspension de l'annuité en 2026 et 2028	-	64.8	12.9	65.7	143.4
Modification de la répartition employeur/employé pour les taux LPP : 58% - 42% *	2.5	4.8	4.6	4.3	16.2
PL sur les allocations pour perte de gain (APG) longue durée *	-	2.5	-	-	2.5
<b>Mesures d'efficacités et autres mesures</b>	<b>10.8</b>	<b>5.4</b>	<b>11.5</b>	<b>8.6</b>	<b>36.3</b>
Affinement de l'évolution des charges au DIN	1.6	0.1	0.2	3.7	5.6
Augmentation des émoluments des autorisations de construire	8.0	-	-	-	8.0
Mesure d'optimisation et d'efficacité au DP	-	3.0	3.0	-	6.0
Acquisition d'un bâtiment rocade dans le cadre des travaux de transition énergétique *	-	-0.3	3.6	-	3.4
Mesures d'économie de la Politique publique M	-	-	2.5	4.0	6.5
Renforcement des prestations à domicile en matière de handicap	-	1.3	0.9	-	2.2
Fiches regroupées à la demande du Conseil d'Etat et relatives aux mesures d'efficacité	1.1	1.2	1.3	0.9	4.6
<b>Total mesures du Conseil d'Etat</b>	<b>22.8</b>	<b>82.7</b>	<b>95.3</b>	<b>91.6</b>	<b>292.5</b>

Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat

Page 11

## 10. Conclusion

- Le PFQ est élaboré en cohérence avec le PDL. Des moyens importants sont alloués dans le domaine social, la formation, la santé et la mobilité.
- Le PFQ présente un résultat positif en 2025, puis des déficits dès 2026, toutefois couverts par la réserve conjoncturelle. Au vu du contexte international et des incertitudes, le Conseil d'Etat a fait le choix de se concentrer sur l'élaboration d'un projet de budget correspondant aux attentes de la population
- Le CE restera attentif à l'évolution du résultat de fonctionnement à moyen terme.
- Les revenus fiscaux connaissent une croissance significative, malgré les réformes fiscales. La forte croissance des revenus aura des conséquences sur les futurs coûts de la RPT sur lesquels le Conseil d'Etat ne dispose d'aucune marge de manœuvre.
- Les charges connaissent également une croissance importante surtout dans le domaine social.
- Le Canton de Genève bénéficie d'une situation économique favorable et d'un tissu économique solide.
- Le contexte international est rempli d'incertitudes. Il subsiste des risques conjoncturels marqués, notamment géopolitiques, qui pourraient avoir des conséquences.

Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat

Page 12

**Merci pour votre attention**



Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures  
Direction générale des finances de l'Etat

Page 13