



Date de dépôt : 27 août 2025

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de Caroline Marti : Lois corsets : quels coûts réels et quelle application concrète ?

En date du 20 juin 2025, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

De 2016 à 2023, selon l'office cantonal de la statistique, la population du canton de Genève a connu une hausse de respectivement 0,6% (2016), 0,9% (2017), 0,7% (2018), 1,0% (2019), 0,4% (2020), 0,6% (2021), 1,1% (2022) et 1,3% (2023).

Sur cette période, plusieurs budgets déficitaires ont été votés par le Grand Conseil : en 2017 (-79,5 millions), en 2018 (-186,5 millions), en 2020 (-584,6 millions), en 2021 (-846,9 millions) et en 2023 (-476,4 millions).

Or, les lois corsets (lois 12574 et 12575), votées en janvier 2025 par le Grand Conseil, prévoient, d'une part, que le budget de fonctionnement ne peut présenter un excédent de charges que si l'augmentation totale des charges, hors charges contraintes, en pour cent par rapport au budget de l'année précédente, n'excède pas la variation annuelle de la population du canton, en pour cent, calculée par l'office cantonal de la statistique au 31 mars de l'année en cours. Un budget voté par plus de $\frac{2}{3}$ des voix pourrait néanmoins présenter 1% de charges supplémentaires. D'autre part, elles prévoient qu'en cas de budget déficitaire, aucun poste permanent supplémentaire, à l'exception des postes d'enseignant-es relatifs à la hausse des effectifs scolaires, ne puisse être créé à l'Etat. Un budget voté par plus de $\frac{2}{3}$ des voix pourrait néanmoins présenter une augmentation des postes équivalente à l'augmentation démographique.

Dans ce cadre, mes questions sont les suivantes :

- *Si la loi 12575 avait été en vigueur entre 2016 et 2023, à combien de postes aurait-il fallu renoncer sur les budgets de la même période ?*
- *Quel aurait été le montant des charges qu'il aurait fallu couper sur lesdits budgets de la même période si la loi 12574 avait été en vigueur ?*

Selon l'interprétation que fait le Conseil d'Etat des lois 12574 et 12575 :

- *Est-ce que les dispositions légales prévues dans ces lois s'appliquent au Conseil d'Etat lors du dépôt du projet de budget ou uniquement au Grand Conseil lors du vote du budget ?*
- *Sachant qu'au moment où le projet de budget est déposé par le Conseil d'Etat, il n'est pas encore possible de savoir si le projet de budget est en mesure d'obtenir une majorité de 51 députés ou une majorité des $\frac{2}{3}$, le Conseil d'Etat pourra-t-il déposer un budget qui anticipe le fait qu'il obtiendra une majorité des $\frac{2}{3}$?*
- *Que se passe-t-il si un budget est excédentaire lors de son dépôt et qu'il devient déficitaire avec les réévaluations des prévisions fiscales en cours d'examen du budget ? Le Conseil d'Etat devra-t-il alors couper dans son propre budget ou est-ce que ce sera au Grand Conseil de s'en charger ?*
- *Que se passera-t-il si à la fin du troisième débat en plénière le budget ne répond pas aux normes des lois 12574 et 12575 ? Sera-t-il d'office considéré comme refusé sans qu'il y ait de vote ? S'il y a un vote, que se passe-t-il si une majorité du Grand Conseil, potentiellement une majorité des $\frac{2}{3}$, vote un budget non conforme ?*
- *Selon le Conseil d'Etat, quels types d'augmentations de charges ou de diminutions de revenus peuvent être considérés comme découlant d'un événement extraordinaire et/ou inattendu au sens des lois 12574 et 12575 ?*
- *Qui (le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil) serait habilité à déterminer si une augmentation de charge ou une diminution de revenu découle d'un événement extraordinaire et/ou inattendu ou pas ? Que se passe-t-il si le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne sont pas d'accord sur ce point ?*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle qu'il n'est pas à l'origine des lois 12574 et 12575 et qu'il y reste opposé.

En cas d'acceptation de ces deux textes, ou d'un seul des deux, par le peuple en référendum le 28 septembre prochain, le Conseil d'Etat prévoit de modifier la réglementation relative à l'application de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05), afin de clarifier les nouvelles règles budgétaires contenues dans les nouveaux articles 12A et 12B LGAF.

Ces deux lois introduisent en effet des notions qui peuvent être sujettes à interprétation. Par exemple, la notion de charges contraintes n'est actuellement pas définie dans la législation. C'est donc sous réserve des prochaines modifications réglementaires que le Conseil d'Etat répond ce qui suit :

– ***Si la loi 12575 avait été en vigueur entre 2016 et 2023, à combien de postes aurait-il fallu renoncer sur les budgets de la même période ?***

Tout d'abord, il s'agit de préciser que ce n'est pas la variation annuelle de la population de l'exercice budgétaire concerné qui est prise en compte dans le calcul, mais bien la variation entre mars de l'année N-2 et mars de l'année N-1 pour l'exercice de l'année N. Si le peuple devait accepter la loi 12575, c'est la variation de la population entre le 31 mars 2025 et le 31 mars 2026 dont il serait tenu compte pour le budget 2027. Ainsi, pour les budgets 2016 à 2023, les chiffres énoncés par l'auteur de la présente question écrite urgente doivent être modifiés : l'augmentation de la population à prendre en compte aurait été respectivement de 1,3%, 0,8%, 0,8%, 0,7%, 1,0%, 0,4%, 0,8% et 1,3%.

En partant du principe que les budgets déficitaires auraient été acceptés par les deux tiers des membres du Grand Conseil, les postes permanents, hors personnel enseignant, auxquels il aurait fallu renoncer sont au nombre de 149 pour 2017, 109 pour 2018, 242 pour 2021 et 219 pour 2023.

Aucune contrainte n'aurait été appliquée en 2016 et en 2019 puisque les budgets étaient excédentaires. Le budget 2020 était déficitaire, mais aucun poste supplémentaire n'a été accordé par le Grand Conseil. Le budget 2022 a été refusé. Cela explique la forte augmentation pour les années 2021 et 2023.

Il s'agira donc de clarifier, dans la réglementation, la manière dont il est tenu compte des variations qui se produisent l'année qui suit celle où le budget a été partiellement ou totalement refusé.

- ***Quel aurait été le montant des charges qu'il aurait fallu couper sur lesdits budgets de la même période si la loi 12574 avait été en vigueur ?***

La réponse à cette question dépend de la part des charges contraintes et de celles découlant d'événements extraordinaires et/ou inattendus dans l'augmentation totale des charges de chaque budget annuel. Dans la mesure où la notion de charges contraintes n'est pas précisément définie à ce jour et que la détermination des charges qui découlent d'événements extraordinaires et/ou inattendus dans les budgets précédents est un exercice fastidieux et certainement sujet à discussion, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de répondre à cette question de manière suffisamment précise.

Cependant, il peut confirmer que les prestations sociales sous conditions de ressources, les prestations de soins (hospitaliers, en EMS ou à domicile), que la péréquation fédérale, ainsi que d'autres types de charges contraintes, représentent une part toujours plus importante dans les charges totales des budgets de l'Etat et que ces charges augmentent globalement largement plus vite que les autres charges.

- ***Est-ce que les dispositions légales prévues dans ces lois s'appliquent au Conseil d'Etat lors du dépôt du projet de budget ou uniquement au Grand Conseil lors du vote du budget ?***

Hormis le délai pour le dépôt du projet de budget par le Conseil d'Etat, l'ensemble des dispositions budgétaires figurant dans la LGAF, notamment les règles liées au pilotage des finances publiques, s'applique au budget, soit le document final annexé à la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'année concernée, votée par le Grand Conseil. Il en ira de même pour l'application des nouveaux articles 12A et 12B LGAF.

- ***Sachant qu'au moment où le projet de budget est déposé par le Conseil d'Etat, il n'est pas encore possible de savoir si le projet de budget est en mesure d'obtenir une majorité de 51 députés ou une majorité des 2/3, le Conseil d'Etat pourra-t-il déposer un budget qui anticipe le fait qu'il obtiendra une majorité des 2/3 ?***

Rien n'empêche le Conseil d'Etat d'anticiper le fait qu'il obtiendra une majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil.

- ***Que se passe-t-il si un budget est excédentaire lors de son dépôt et qu'il devient déficitaire avec les réévaluations des prévisions fiscales en cours d'examen du budget ? Le Conseil d'Etat devra-t-il alors couper dans son propre budget ou est-ce que ce sera au Grand Conseil de s'en charger ?***

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), prévoit que le Conseil d'Etat a l'obligation de déposer un projet de budget (art. 108 Cst-GE). Généralement, il dépose par la suite un certain nombre d'amendements relatifs aux prévisions fiscales ou à d'autres sujets afin de respecter le principe de sincérité budgétaire en fonction des nouvelles informations qu'il a obtenu. L'équilibre budgétaire peut être modifié dans un sens ou dans l'autre.

Le Grand Conseil a aussi la possibilité de voter des amendements au budget – dans le respect de l'article 97 Cst-GE. Finalement, il adopte le budget amendé ou le refuse.

- ***Que se passera-t-il si à la fin du troisième débat en plénière le budget ne répond pas aux normes des lois 12574 et 12575 ? Sera-t-il d'office considéré comme refusé sans qu'il y ait de vote ? S'il y a un vote, que se passe-t-il si une majorité du Grand Conseil, potentiellement une majorité des $\frac{2}{3}$, vote un budget non conforme ?***

Conformément à ce que prévoit la Cst-GE, le rôle du Conseil d'Etat consiste à présenter un projet de budget au Grand Conseil, tandis que le rôle du Grand Conseil est de le voter ou de le refuser. Dès le début de l'exercice, le Conseil d'Etat mettra en œuvre le budget voté par le Grand Conseil.

- ***Selon le Conseil d'Etat, quels types d'augmentations de charges ou de diminutions de revenus peuvent être considérés comme découlant d'un événement extraordinaire et/ou inattendu au sens des lois 12574 et 12575 ?***

Une épidémie comme celle que le monde a connu récemment, une catastrophe naturelle, un accident majeur, une crise migratoire, une crise énergétique ou une autre raison non identifiée à ce jour peuvent amener le Conseil d'Etat à engager des dépenses supplémentaires pour aider la population à y faire face. De même, une brutale modification des conditions-cadres de notre pays peut engendrer une forte diminution des recettes fiscales prévues.

- ***Qui (le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil) serait habilité à déterminer si une augmentation de charge ou une diminution de revenu découle d'un événement extraordinaire et/ou inattendu ou pas ? Que se passe-t-il si le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne sont pas d'accord sur ce point ?***

La présentation du projet de budget incombe au Conseil d'Etat. Il est le mieux à même de mesurer les conséquences budgétaires d'un événement extraordinaire et/ou inattendu. Ensuite, le Grand Conseil prend ses responsabilités en acceptant ou en refusant les moyens supplémentaires demandés par le Conseil d'Etat.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :
Thierry APOTHÉLOZ