



Date de dépôt : 10 novembre 2025

Rapport

de la commission des finances chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2026-2029 de la République et canton de Genève

Rapport de Pierre Eckert

La commission des finances a traité cet objet en parallèle à l'examen du projet de budget, mais plus spécifiquement lors de ses séances des 8 et 29 octobre 2025, sous la présidence de M^{me} Emilie Fernandez.

Les procès-verbaux ont été pris par M^{me} Emilie Gattlen. La commission a été assistée dans ses travaux notamment par le secrétaire de la commission, M. Raphaël Audria.

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

En résumé

Disons-le d'emblée, ce rapport divers a été **refusé par l'unanimité** des membres de la commission des finances. Il y a été renvoyé par la plénière du Grand Conseil le 26 septembre 2025 pour examen et prise de position. En fait de prise de position, seul le vote unanime a été effectué après l'audition de la conseillère d'Etat et du département. Le rapporteur s'en remet donc aux déclarations des groupes émises lors de la plénière pour énumérer les raisons du refus. Les raisons sont évidemment opposées en fonction du bord politique, l'un critiquant un excès de dépenses, l'autre un manque de recettes.

UDC : la baisse d'impôt est bienvenue et même insuffisante. La gestion du Conseil d'Etat est calamiteuse et doit être revue. En particulier, les prestations du DCS et de l'université coûtent très cher.

PLR : regrette le déficit énorme dû essentiellement à l'augmentation des charges. Depuis 2026, nous avons 83% d'augmentation de ces charges, qui doivent être mieux maîtrisées.

LC : les charges contraintes explosent. Le groupe attend que des mesures structurelles d'importance soient prises.

MCG : le plan montre principalement un problème de charges. La péréquation intercantonale est déloyale envers Genève. L'aide sociale est devenue massive du fait de la pression sur les salaires.

LJS : il n'y a aucune réallocation des moyens, aucune priorisation. Il faut travailler sur l'emploi. Les seules mesures proposées sont la suppression de l'annuité de la fonction publique et un report sur les communes. Des mesures d'économie sont annoncées pour le printemps, si bien ce PFQ est déjà obsolète.

Ve : il est normal que les recettes fiscales continuent à croître, puisque les personnes qui y contribuent deviennent de plus en plus riches. De l'autre côté, les pauvres deviennent de plus en plus pauvres et de plus en plus nombreux. Il est donc évident que les charges sociales sous condition de ressource explosent.

S : les excédents des dernières années ont été conjoncturels et ont conduit à une gestion calamiteuse des baisses d'impôt sur la fortune et sur le revenu. Il nous a été promis que ces baisses ne conduiraient pas à une baisse de prestations ; or, le PFQ laisse déjà entrevoir des baisses de subventions, notamment pour le logement et les subsides pour les assurances-maladie.

Ces propos ont été transcrits de façon partielle à partir de l'enregistrement de la session plénière. Si certains et certaines les estiment incomplets, ils et elles auront certainement l'occasion de les corriger en temps et lieu.

Pour une orientation plus complète, nous reportons ci-dessous l'audition du département ainsi que la présentation effectuée en commission.

Dans le détail

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, DF, M. Yves Fornallaz, directeur du budget, DGFE/DF, et M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, DF

M^{me} Fontanet rappelle que, dans le cadre du budget déjà, elle a annoncé de nombreuses incertitudes, qui sont plus importantes encore si l'on considère la période du plan financier quadriennal (PFQ). Elle assure que le Conseil d'Etat a fait le maximum compte tenu des très nombreuses inconnues qui demeurent aux niveaux international et local (géopolitique, valeur du franc suisse, augmentation du taux de chômage, etc.).

M. Fornallaz rappelle que le PFQ est présenté chaque année avec le projet de budget. Il contient, conformément aux exigences de la LGAF, une estimation des charges et des revenus de fonctionnement, une estimation des dépenses et des recettes d'investissement, une estimation de l'évolution de la dette, une évaluation des risques financiers sur la durée du PFQ, ainsi qu'une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle, afin de s'assurer qu'elle ne soit pas complètement consommée.

Il faut rappeler que le PFQ est une estimation sur quatre ans, qui n'est valable qu'à un instant T. En d'autres termes, ce PFQ n'est valable qu'avec ce projet de budget. Si des amendements ou une réévaluation des ressources liées aux estimations d'impôts interviennent cet automne, alors ce PFQ ne sera plus valable. Un PFQ mesure les conséquences des décisions prises par le Conseil d'Etat, décisions qui peuvent être revues en fonction de la situation financière. Dès lors, quelques mois après la présentation d'un PFQ, celui-ci ne représente plus forcément une image fidèle aux hypothèses retenues à un instant T.

M^{me} Fontanet ajoute que le Conseil d'Etat doit présenter un PFQ concomitamment au projet de budget, mais il n'a pas à le réévaluer sur la base d'amendements apportés lors de l'examen du projet de budget. Si c'était le cas, le PFQ pourrait être réévalué tous les deux mois.

Le PFQ est déficitaire sur toute la période. Entre le budget 2025 et l'exercice 2029, les charges contraintes et mécaniques enregistrent une croissance exceptionnelle de 1,2 milliard. Dans l'ensemble des planifications financières cantonales, on n'avait encore jamais connu ce type de chiffre. Cette dégradation résulte de facteurs structurels, parmi lesquels l'augmentation de la péréquation intercantonale, l'accroissement de la précarité et des besoins sociaux, le vieillissement de la population et la hausse des coûts de la santé, notamment liée aux effets de la réforme EFAS sur le canton Genève (près de 200 millions pour 2028 et 2029). A cela s'ajoutent différentes dispositions légales cantonales et fédérales qui contraignent à des indexations automatiques.

Parallèlement, depuis 2026, **la croissance des revenus fiscaux connaît un ralentissement**, un retour à la normale après des années exceptionnelles dues aux revenus du commerce de gros et au commerce international notamment. De plus, il faut tenir compte de l'effet des réformes fiscales entrées en vigueur en 2025, qui restent valables tout au long du PFQ.

Evidemment, la question de l'environnement économique ajoute une dimension d'incertitude majeure aux enjeux structurels. Le taux de chômage a beaucoup augmenté et les licenciements se multiplient dans le canton. Il faut être conscient que les personnes licenciées, même si elles travaillaient dans des

organisations internationales, rapportent à l'économie en dépensant leur salaire à Genève. Tout cela a des effets et, dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il doit agir maintenant et qu'il ne peut pas attendre une dégradation plus importante de la situation. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a déjà prévu des réductions sur la période du PFQ, ainsi qu'un plan d'économies qui sera présenté au printemps (entre le 21 mars et le 21 juin). L'objectif est que ce plan d'économies puisse être utilisé dans le cadre du prochain PFQ (2027-2030), et qu'il soit décorrélé d'un exercice budgétaire, raison pour laquelle il ne sera pas déposé en septembre, mais avant.

M. Fornallaz rappelle que les hypothèses économiques retenues durant la période estivale étaient un PIB modéré sur la période, avec un léger ralentissement en 2026. L'effet sur le PIB de l'augmentation des droits de douane par les Etats-Unis était estimé à 0,3 à 0,6%, à la baisse. Au mois de septembre, le Groupe de perspectives économiques a revu le taux de croissance du PIB 2026 à la baisse, et prévoit actuellement 1,0% pour 2026 ; les années suivantes restent identiques. Les décisions prises dans le domaine des produits pharmaceutiques seront également déterminantes. A cela s'ajoute encore la question des organisations internationales, de leur délocalisation et de la réduction de leurs activités. Ces prévisions vont encore évoluer ces prochains mois et il est difficile d'en mesurer les conséquences.

M^{me} Fontanet ajoute que les entreprises reçues dernièrement évoquaient une préoccupation qui se renforce, à savoir la force du franc suisse, qui a des effets majeurs pour certaines entreprises. Certaines entreprises rappellent pour être sûres qu'elles ne pourront pas obtenir de meilleures conditions fiscales, alors que ce n'était pas le cas auparavant. Tous les échanges ont lieu de façon transparente avec l'administration. On constate une concurrence croissante qui s'installe, et pas seulement pour les organisations internationales, mais aussi pour des entreprises qu'on vient chercher directement à Genève. Dubaï, par exemple, organise des salons en présence de son service d'administration fiscale. Le contexte se durcit.

En ce qui concerne la synthèse du PFQ, **les charges augmentent de 1,035 milliard sur la période, soit +2,3% par an.** La hausse est surtout marquée au départ, puis elle ralentit un peu. Les charges sont aussi compensées par des mesures d'économie du Conseil d'Etat. Ce n'est pas le plan d'économie qui devrait améliorer le résultat de 680 millions d'ici à 2029, sous réserve du vote du Grand Conseil. **L'augmentation des revenus est très importante sur la période et se monte à un peu plus de 1 milliard, soit une croissance annuelle de +2,3%.** Elle est essentiellement liée à la croissance des revenus fiscaux (+737 millions sur quatre ans).

Le résultat de fonctionnement pour 2029 est estimé à -270 millions, contre -256 millions au budget 2025. Cette évolution résulte d'une progression des charges légèrement supérieure à celle des revenus. Le déficit, à ce stade, semble être couvert par la réserve conjoncturelle, mais si, entre-temps, l'Etat a de nombreux comptes déficitaires, ce ne sera plus le cas. C'est aussi la raison pour laquelle il semblait impératif au Conseil d'Etat d'agir sans attendre, parce qu'il n'est pas envisageable d'attendre de se retrouver sans réserve conjoncturelle. En effet, sans cette réserve, il n'est plus possible de présenter un budget déficitaire et, après trois comptes déficitaires, les mesures d'assainissement s'enclenchent (ce qui signifie que le Conseil d'Etat doit présenter des mesures soumises au vote du Grand Conseil, puis de la population, sur une baisse des prestations versus une hausse d'impôt).

Les charges de personnel transversales pèojorent le résultat, mais sont compensées par la mesure sur la **suspension de l'annuité tout au long du PFQ**. C'est une mesure compliquée, dans un contexte où le travail sur G'Evolue est en cours. Quelques-uns, au sein du Conseil d'Etat, estiment que la priorité devrait être de traiter les collaborateurs selon leurs droits, plutôt que de supprimer l'annuité et de continuer à engager. C'est une vraie question. A noter que, dans G'Evolue, il est aussi tenu compte d'une forme d'annuité. Une partie du projet G'Evolue est également comptée, à hauteur de 57 millions.

Les charges mécaniques représentent -507 millions sur le résultat, dont 405 millions en lien avec la RPT, 105 en lien avec les amortissements et 20 en lien avec la dette. Ces augmentations sont compensées par les effets de l'amortissement extraordinaire du coût de la recapitalisation des caisses de pension, contribuant à baisser les charges de 22 millions. Les charges contraintes représentent 717 millions de moins, dont 351 correspondent à l'augmentation des subventions aux personnes physiques. Ainsi, sur le PFQ, cette charge déjà majeure augmente encore de 351 millions. Les priorités du Conseil d'Etat, elles, amènent une diminution de -215 millions sur le résultat.

Si le déficit a pu être limité à 270 millions, c'est principalement grâce à l'augmentation des revenus fiscaux, lesquels enregistrent une hausse de +700 millions sur la période, mais aussi aux autres revenus (hors mesures). Le revenu de la BNS a été pris en compte (195 millions sur la période). Les effets des mesures du Conseil d'Etat, notamment la suspension de l'annuité (-280 millions) et le **transfert de charges aux communes** (-269 millions), permettent d'améliorer le résultat de 680 millions.

Les revenus fiscaux sont en augmentation de 737 millions entre le budget 2025 et la planification 2029. Un ralentissement est enregistré à partir de 2026, qui correspond au retour à la normale évoqué. C'est aussi évidemment l'effet des baisses d'impôt entrées en vigueur en 2025 et dont les conséquences

apparaissent ; la loi 13402 et la LEFI produisent leurs effets sur tout le PFQ. La part aux recettes fédérales inclut aussi les 40 millions liés à l'impôt sur les grandes entreprises. Les estimations fiscales prennent en compte une des mesures du Conseil d'Etat liées à la limitation des déductions fiscales des primes d'assurance-maladie à hauteur de la prime moyenne cantonale. Cette mesure augmenterait les revenus de 37 millions. A noter que les ajustements méthodologiques sont également compris dans ces estimations (350 millions en 2026).

Les revenus non fiscaux augmentent de +283 millions sur la période, avec la prise en compte des bénéfices perçus par la BNS (195 millions), la participation fédérale concernant l'assurance-maladie (62 millions) et les prestations sociales et complémentaires AVS/AI (34 millions). L'année dernière, le canton avait reçu 28 millions en lien avec le retrait de la sixième série de billets de banque. Ce n'est plus le cas cette année, ce qui représente une baisse de 28 millions.

L'évolution des charges montre bien à quoi sont liées très directement les augmentations. Les charges de personnel augmentent de +233 millions. Les mécanismes salariaux sont neutralisés par la suspension de l'annuité. A noter que les 57 millions inscrits pour la réforme de G'Evolue pourraient être augmentés. Les charges mécaniques, comme cela a déjà été évoqué, augmentent de 507 millions, et la principale augmentation est celle due à la RPT (405 millions).

Des augmentations sont aussi liées aux amortissements, mais elles sont partiellement compensées par l'amortissement extraordinaire du coût de la recapitalisation des caisses de pension. Pour rappel, ce sont 541 millions aux comptes 2024, ce qui contribue à diminuer les charges de 22 millions de francs sur les 36 années restantes. Certains députés se demandaient à quoi cela servait d'amortir cette réserve budgétaire ; cela sert à diminuer les coûts fixes jusqu'à la fin des 40 ans du prêt. Depuis le début, ces frais fixes d'amortissement ont été diminués de 70 millions de francs.

L'augmentation des charges contraintes (717 millions) concerne la cohésion sociale pour 355 millions qui correspondent aux subsides d'assurance-maladie (+128 millions), aux prestations d'aide sociale (+83 millions) et aux prestations complémentaires AVS/AI (+110 millions). S'ajoute à cela l'augmentation des coûts de la santé (+268 millions), les prestations stationnaires hospitalières (+48 millions), les soins à domicile (+25 millions) et le projet EFAS (+190 millions).

La croissance des charges de projets prioritaires est de +215 millions. Cela comprend la subvention aux TPG (+72 millions), la formation (+54 millions,

dont +35 liés à la croissance du nombre d'élèves), la justice (19 millions), l'emploi et l'innovation (16 millions) et les systèmes d'information (58 millions). A cet égard, le projet Once Only, pour lequel un projet de loi a été déposé, coûte 19 millions. A noter que les coûts informatiques sont le géant aux pieds d'argile de toutes les grosses entreprises, et ces dernières ont des charges similaires à celles de l'Etat, à part les très grosses sociétés qui externalisent les prestations informatiques dans un pays où les salaires et les coûts sont plus bas.

L'effet du plan de mesures diminue les charges de 637 millions par rapport au budget. Il sera commenté ultérieurement. L'écart par rapport au montant mentionné au point 5 (680 millions) s'explique par le fait que les mesures représentent 680 millions en tout, dont 637 millions de charges en moins et 43 millions de revenus en plus.

En ce qui concerne l'évolution des postes, ces derniers augmentent très peu sur la durée du PFQ, pour plusieurs raisons. D'abord, à partir de 2028, un nouveau Conseil d'Etat prendra ses fonctions. Il ne paraissait pas opportun, dans ce contexte, de prévoir d'importantes augmentations. En 2026, il y a tout de même une augmentation, même si elle est très sensiblement réduite par rapport aux années précédentes. Dans le PFQ, sur les quatre ans, l'augmentation est de seulement 0,4%. Ce chiffre est aussi lié à la non-visibilité et aux incertitudes actuelles. Le Conseil d'Etat a essayé d'être attentif à l'augmentation des postes dans ce contexte.

Les mesures du Conseil d'Etat sont des mesures d'économies présentées par ce dernier. Les plus significatives portent sur la fonction publique (285 millions à fin 2029 en lien avec le gel de l'annuité) et sur la participation des communes à certaines prestations jusqu'ici uniquement financées par le canton (269 millions). Pour la fonction publique, au gel de l'annuité s'ajoute la suppression du doublement du dernier salaire lors du départ à la retraite, une modification qui interviendra dès 2027.

La principale mesure structurelle pour améliorer le résultat est celle qui porte sur la péréquation, dont il a déjà été question. Le Conseil d'Etat a aussi la volonté de poursuivre le renforcement des compétences des communes dans le domaine de la sécurité publique et civile, car les communes disposent de compétences légales dans ce domaine. Il convient qu'elles mobilisent leurs ressources, notamment si un appui du canton est sollicité pour déployer un dispositif spécifique. Le canton a l'intention de facturer désormais ces dispositifs aux communes, de sorte qu'elles soient incitées à exercer elles-mêmes ces compétences, voire à s'associer pour mutualiser leurs ressources. On pense par exemple à l'organisation d'événements importants, pour lesquels la Ville n'engage que deux agents de police municipale et attend que le canton

fournisse le reste des forces de police, alors même qu'il n'a pas participé à l'organisation de l'événement en question.

Concernant les transports publics, un transfert de charges et de compétences au niveau de la proximité est escompté avec 68 millions d'ici 2029. Le Conseil d'Etat a la volonté de mieux associer les communes à la prise en charge des seniors. Enfin, le transfert des écoles de pédagogie spécialisée du niveau primaire est envisagé. La loi prévoit d'ailleurs que les bâtiments sont de la responsabilité des communes.

D'autres mesures structurelles permettent une amélioration de 100 millions de francs. Cela concerne la mesure fiscale qui permettrait de limiter dès 2027 la déduction des primes d'assurance-maladie au niveau de la prime moyenne, la suppression de l'indexation des subsides d'assurance-maladie introduite en 2024 par le Grand Conseil par suite d'une erreur de la commission et la réduction, dès 2027, des montants mensuels du barème des subsides ordinaires d'assurance-maladie (réduction de 10 francs pour les groupes 1-6 et de 5 francs pour les groupes 7-9). Cette dernière mesure ferait assez peu de différence pour les personnes aidées.

Pour renforcer les prestations d'enseignement au cycle d'orientation, la mesure du Conseil d'Etat visant à augmenter de deux périodes le temps des enseignants face aux élèves est maintenue. Le projet de loi des députés PLR, qui en prévoyait six, a été retiré.

Une autre mesure consiste en un versement volontaire de 500 millions pour le remboursement anticipé du prêt simultané de la caisse de prévoyance. Pour rappel, le taux d'intérêt du prêt conclu était de 1,75%. En le remboursant plus vite, l'Etat économise sur les intérêts de la dette. C'est chose faite aujourd'hui déjà à hauteur de 400 millions. Il reste une centaine de millions à rembourser pour arriver à ces 500 millions de remboursements. Cela permettra de diminuer de 5 millions les charges d'intérêt dès 2026.

En ce qui concerne le transfert de charges de la Confédération sur le canton visant la prise en charge des douanes et du trafic Schengen, un accord a été trouvé avec Genève Aéroport, selon lequel l'aéroport prendra en charge une partie, à hauteur de 3 millions de francs.

Enfin, le plafond de subvention personnalisée relative aux habitations mixtes diminue de 1700 à 1600 francs par pièce et par an. Cette mesure ne devrait pas être trop douloureuse pour les personnes concernées, et l'effet attendu est de 1 million.

A ces mesures structurelles s'ajoutent de nombreuses mesures d'efficience, qui permettront d'améliorer la situation de 27 millions de francs.

M. Fornallaz évoque **l'évolution de la dette**. Selon les hypothèses retenues, la croissance de la dette devrait reprendre sur les quatre prochaines années. Pour la projeter, les principaux éléments pris en considération sont le résultat de fonctionnement (déficitaire sur toute la période, à hauteur de 1,3 milliard sur quatre ans) et le niveau des investissements anticipé, lequel a tendance à augmenter selon le plan d'intention retenu. La dette passerait ainsi de 10 milliards à fin 2025 à 12,3 milliards à fin 2029.

Les intérêts de la dette, quant à eux, connaîtraient une croissance stabilisée jusqu'en 2027, en raison de la prévision des taux qui sont bas aujourd'hui, puis reprendraient un trend de croissance, passant de 95 millions à plus de 120 millions sur la période.

Pour **la réserve conjoncturelle**, il a été tenu compte des déficits. Si les hypothèses se réalisent aux comptes, le différentiel entre le déficit et le déficit admissible serait à couvrir pour les années 2026 et 2027, puis, dès 2028, il n'y aura plus de déficit admissible et l'entier du déficit devrait être absorbé par la réserve conjoncturelle. Le total représente 900 millions d'utilisation de la réserve conjoncturelle. Si les hypothèses du PFQ se confirment, cela signifie que la réserve conjoncturelle, de 1 milliard aujourd'hui, s'établirait à 100 millions en 2029. Il faut savoir que, dans les hypothèses retenues, il n'y a pas d'utilisation de la réserve conjoncturelle aux comptes 2025 à ce stade. Pour rappel, le résultat du budget 2025 est inférieur au déficit admissible.

M^{me} Fontanet évoque **les risques**, à commencer par celui que le canton connaît depuis plusieurs années et qui est lié aux recettes fiscales, plus précisément au nombre restreint de contribuables (personnes physiques et morales) qui s'acquittent de la plus grande partie des revenus de l'Etat. Cette concentration expose le canton à une variabilité des revenus en cas de fluctuation économique, de changements de stratégie ou de risque géopolitique, puisque le canton de Genève est très tourné vers l'extérieur. Cela complexifie l'évolution des revenus à moyen et long terme.

A ce sujet, il faut rappeler les **pyramides fiscales** : pour les personnes physiques, le 1% des contribuables génère 36% de l'impôt cantonal sur le revenu et 69% de l'impôt sur la fortune ; pour les entreprises, le 1% des personnes morales s'acquitte de 92% de l'impôt sur le bénéfice.

M. Fornallaz ajoute que ce sont 9 ou 10 entreprises qui représentent 50% de l'impôt sur le bénéfice.

M^{me} Fontanet cite le risque représenté par le recours déposé par les 45 communes sur les **frais de perception** qui leur sont imputés. Les recourantes estiment devoir payer 12 à 15 millions de francs au lieu des

68 millions dont elles s'acquittent. Le risque s'élève donc à plus de 50 millions.

Les risques liés à des **changements législatifs en matière de fiscalité** concernent notamment certains projets de lois. Le Conseil d'Etat voit un risque dans le projet de loi 12249, qui prévoit un doublement de la déduction de prévoyance libre, et dans le projet de loi 13194, qui souhaite supprimer la franchise de 0,1% pour déduction des frais médicaux.

La RPT est évidemment un risque important.

Le programme d'allègement budgétaire de la Confédération en est un autre. A noter qu'il n'est pas compris dans ce PFQ, parce que ledit programme varie très largement. De grandes incertitudes demeurent et il a seulement été tenu compte des contrôles des frontières à l'aéroport, des transferts de compétences concernant le musée du CICR et de la brigade de sécurité diplomatique.

Un autre risque est lié au **financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires**. Aujourd'hui, les prestations stationnaires hospitalières sont financées à hauteur de 45% par les assurances et de 55% par les cantons, et les prestations ambulatoires sont entièrement financées par les assurances. Dès 2028, cela changera et l'ensemble des prestations de soins seront financées de manière uniforme, selon une clé de répartition. Près de 190 millions sont prévus pour 2028-2029, mais il faut savoir que cela peut être largement plus.

En ce qui concerne les risques liés aux mesures de rang législatif, ce sont des mesures déterminées avec le Conseil d'Etat qui, pour certaines, dépendent de l'adoption de lois par le Grand Conseil. Si elles ne sont pas adoptées ou si des décisions sont prises dans le cadre des budgets pour revenir en particulier sur la suspension de l'annuité, cela aura des effets.

Les risques liés aux caisses de prévoyance sont à mettre en lien avec les deux entités qui ont fait recours contre leur part de recapitalisation. Ce risque se monte à 48 millions de francs. Le Grand Conseil est chargé des recours et, pour le moment, c'est auprès de l'ASFIP.

Enfin, il faut signaler les risques de taux, de liquidité et de refinancement, pour le moment encore sous contrôle.

En conclusion, la situation est aujourd'hui incertaine et des mesures d'économies doivent être prises. On constate une explosion des charges contraintes, avec une volonté de toujours faire mieux et plus que dans d'autres cantons. Le Conseil d'Etat continuera à monitorer la situation de près et prendra des décisions si celle-ci devait empirer plus rapidement que prévu.

La présidente demande pourquoi la suppression du doublement du salaire de départ à la retraite n'apparaît qu'au résultat 2027.

M^{me} Fontanet indique que c'est prévu à partir de 2027, le temps de déposer un projet de loi, puis la mesure se poursuivra les années suivantes.

M. Fornallaz précise que, dans le tableau, ce sont des variations. C'est donc acquis pour les années après celle de l'entrée en vigueur.

Un député (PLR) considère qu'il y a tout de même des éléments réjouissants, sur les ETP notamment. Il demande s'il n'y aura donc pas de demandes de crédit supplémentaire en 2026, ou alors au maximum à hauteur de 37 postes pour le petit Etat.

M^{me} Fontanet relève que, en général, les crédits supplémentaires sont liés à des phénomènes inattendus ou à un manque d'anticipation de certains éléments. Elle ne peut donc pas dire aujourd'hui qu'il n'y aura pas de demande de crédit supplémentaire. Elle donne l'exemple du budget 2025, dans lequel aucun nouveau poste n'avait été inscrit pour la mise en œuvre de l'article 43 LP. M^{me} Fontanet avait toutefois expliqué aux députés que l'augmentation du nombre de faillites pourrait nécessiter des ETP supplémentaires et que, le cas échéant, elle reviendrait vers la commission. C'est ce qu'elle a fait en 2025. A noter que les projections prévoyaient que 15 ETP supplémentaires seraient nécessaires, et qu'elle n'en a finalement demandé que 4,5, en ayant examiné la situation.

Le député (PLR) fait remarquer que les charges mécaniques n'entraînent pas plus de travail pour l'administration, mais que les charges contraintes peuvent nécessiter plus de postes. Il imagine que la gauche dira donc qu'il faut énormément d'ETP pour faire face à l'augmentation des charges contraintes. Il demande comment cela a été pris en compte, pour le grand Etat aussi.

M^{me} Fontanet précise que cela dépend de quelle charge contrainte il s'agit. La hausse des subsides d'assurance-maladie qui est liée à l'indexation ou à l'augmentation des primes, par exemple, peut être réalisée sans nécessiter 50 postes de plus.

Le député (PLR) le comprend, mais, dans toutes les commissions et sous-commissions, les départements expliquent qu'il y a une augmentation des besoins pour les personnes handicapées, les personnes âgées, les jeunes dont 30% ont besoin d'un suivi psychologique. Tout cela viendra en supplément. S'il y a une augmentation du nombre de bénéficiaires de subsides, il devrait aussi y avoir une augmentation du nombre de personnes pour gérer les dossiers.

M^{me} Fontanet indique que ce n'est pas forcément le cas.

Le député souligne que le PLR ne veut pas une diminution des prestations, mais une stabilisation des prestations. D'autres disent qu'il faut engager pour répondre à l'augmentation des besoins. Ainsi, il semble étrange que l'augmentation des charges contraintes ne s'accompagne pas d'une hausse du nombre d'ETP.

M^{me} Fontanet précise que le petit Etat n'a pas la charge de se déterminer sur les postes du grand Etat. Cela signifie que, s'il y a davantage de personnes à prendre en charge dans des EPH ou davantage de personnes atteintes de maladies liées au vieillissement, ce n'est pas au Conseil d'Etat de déterminer le nombre de postes à ajouter.

Le député (PLR) comprend que les chiffres présentés ne tiennent pas compte des besoins supplémentaires des EPA, mais qu'il y a des subventions dans le budget du petit Etat.

M^{me} Fontanet le confirme. Le Conseil d'Etat, vu la situation financière qui s'annonce difficile, ne souhaite pas lier le prochain gouvernement, qui prendra ses fonctions à partir de 2028-2029. Il est évident qu'il n'est pas possible de mettre fin aux contrats de prestations en 2028. Il serait en effet impossible, pour quelqu'un qui arrive, de négocier les contrats de prestations des plus gros EPA, car c'est un travail qui se fait sur une année en tout cas. Cela étant dit, il a été décidé de ne pas augmenter les ETP la dernière année, charge au nouveau Conseil d'Etat de présenter des amendements dans le cadre de la révision des contrats de prestations.

Le député (PLR) demande si le Conseil d'Etat a envisagé de déposer un projet de loi qui sortirait certains établissements de la LPAC, ce que certains d'entre eux souhaitent, pas dans le but de diminuer les salaires, mais pour leur permettre de faire un choix, de maintenir les prestations ou d'augmenter le nombre de postes.

Par ailleurs, il demande à quel moment le Conseil d'Etat a l'intention de déposer tous les projets de lois sur les mesures structurelles mentionnées. Quand on sait le temps qu'il faut pour faire voter quelque chose au Grand Conseil, compte tenu du travail à effectuer en commission et des éventuels référendums, si la population est appelée à se prononcer en 2027, l'entrée en vigueur n'interviendra pas avant 2028.

M^{me} Fontanet explique que les projets de lois indiqués dans le plan de mesures ont un effet à partir de 2027, ce qui implique un dépôt au tout début de l'année 2026.

M^{me} Fontanet indique, en ce qui concerne la LPAC, que le Conseil d'Etat n'a pas de projet à ce sujet. Elle souhaite rappeler que la dernière LPAC déposée a été largement refusée. Une LPAC absences a néanmoins été déposée

et M^{me} Fontanet se réjouit qu'elle soit traitée. Il est par ailleurs exact que différents établissements publics autonomes ont fait part de leur désir de sortir de la LPAC pour gagner en autonomie. Certains demandent d'ailleurs à pouvoir mettre de hauts cadres hors de la LPAC pour faciliter leur arrivée et leur départ et pour leur proposer des conditions plus favorables. M^{me} Fontanet le vit aujourd'hui avec le recrutement d'un nouveau directeur général de l'AFC et elle peut témoigner que, en matière d'attractivité, il est très compliqué de trouver les compétences souhaitées. Les personnes qui viennent du privé perdraient beaucoup, et c'est un vrai problème.

Un député (S) fait référence aux estimations de revenus des personnes physiques, qui augmentent d'environ 100 millions par an. Il y a deux éléments à retenir. Le premier est que la population des personnes physiques va continuer d'augmenter pendant quatre ans, et il souhaiterait savoir comment cela a été pris en compte. Le deuxième élément est le fait qu'il a été dit que la baisse d'impôt allait coûter environ 400 millions au début, mais que, grâce au ruissellement, tout l'argent allait être réinjecté dans l'économie et qu'on le retrouverait d'une manière ou d'une autre dans les impôts. Il souhaiterait savoir comment cela a été inclus dans les calculs et pour quelle raison ce revenu n'augmente pas de manière plus importante à partir de 2028.

M^{me} Fontanet explique que l'estimation de l'impôt des personnes physiques se fonde sur le PIB, qui a d'ailleurs été réévalué, comme l'a mentionné M. Fornallaz. Il n'y a pas d'autre calcul, étant précisé que les plus gros contribuables sont aussi interpellés, comme pour les personnes morales.

Le député (S) comprend que l'augmentation de la population n'est donc pas prise en compte et que le calcul n'est lié qu'au PIB.

M^{me} Fontanet le confirme.

M. Fornallaz ajoute qu'une analyse a été réalisée sur la corrélation entre les différents indicateurs et la progression de l'impôt. Il en est ressorti que le meilleur indicateur était le PIB suisse et c'est pour cette raison que c'est ce taux-là qui est utilisé pour l'estimation de l'impôt sur le revenu. L'estimation de l'impôt sur la fortune se fonde quant à lui sur un taux à long terme.

Le député (S) évoque le taux de chômage, dont il voit qu'il est estimé à 5% jusqu'en 2027. Il y a quelque chose d'un peu désespérant à voir ce taux qui ne baisse jamais, alors que de nombreuses mesures sont prises par le Conseil d'Etat et par le département de M^{me} Bachmann. Dans le cadre d'un PFQ, on pourrait s'attendre à des résultats autres que cette stagnation.

M^{me} Fontanet indique que les mesures prises par le Conseil d'Etat comprennent notamment le déploiement du plan d'employabilité, qui est essentiel pour maintenir les gens en emploi ou leur permettre d'en retrouver

un. Une réflexion est par ailleurs en cours sur les emplois de solidarité, car ces personnes sont maintenues dans des situations finalement précaires. Plusieurs départements sont impliqués sur le plan d'employabilité et ce sera un des éléments marquants pour les années à venir.

Une députée (PLR) demande si le DCS et le département de la santé n'auront pas de priorités.

M^{me} Fontanet relève que ce sont deux départements qui sont très concernés par des charges contraintes. Cela dit, les priorités sont ce qu'on pourrait appeler les « autres besoins ». La question des élèves, par exemple, qui est liée à la démographie, entre dans les priorités, car ce n'est pas considéré comme une charge contrainte. Cela ne veut pas dire que le DCS n'aura pas de priorités. En outre, il est seulement question ici d'augmentations. Tous les départements ont des socles, qu'ils peuvent décider d'utiliser dans le cadre de projets qui leur tiennent à cœur. Le DF n'a pas non plus tellement de priorités à part G'Evolue, qui ne touche d'ailleurs pas le département en tant que tel, mais tous les départements de manière transversale.

La députée (PLR) comprend que, d'une manière ou d'une autre, il n'y aura pas une augmentation marquée et décidée à ce stade au DCS et à la santé, car ces départements ont déjà beaucoup de charges contraintes.

Elle évoque par ailleurs les réflexions liées à des transferts de charges aux communes. Ces dernières, qui ont été auditionnées récemment, ont mentionné à plusieurs reprises la possibilité de leur transférer assez facilement la police de proximité et la FASE. Les députés ont cru comprendre qu'il y avait toutefois un blocage de la part des magistrats concernés. Elle demande ce qu'il en est de la sécurité.

M^{me} Fontanet indique que des discussions sont menées avec les communes depuis plusieurs années et qu'elles se poursuivent, en matière de sécurité notamment. Cela étant dit, il est indispensable de conserver un responsable de la sécurité au niveau du canton, car il ne serait pas gérable d'avoir 45 responsables. En ce qui concerne la FASE, le projet de transfert avait été retiré à l'époque par le magistrat, qui n'a pas souhaité transférer cette entité. Pour le reste, les discussions se poursuivent.

Un député (LC) fait référence à la RPT et demande s'il n'y a vraiment aucune manière d'envisager un décalage dans le temps sous une forme ou une autre.

M^{me} Fontanet répond que le canton n'a absolument aucune marge de manœuvre en la matière. Au contraire, le Jura par exemple souhaiterait recevoir davantage.

Le député (LC) demande ce qu'il se passerait si Genève ne payait pas.

M^{me} Fontanet explique que ce n'est pas possible, car des accords ont été conclus. Il faut par ailleurs signaler un autre élément important : dans le cadre de son plan d'économie, la Confédération veut diminuer la compensation des charges excessives, pour laquelle Genève est le premier receveur. Il faut rappeler que l'accord passé avec les cantons prévoit une dotation minimale obligatoire de 86,5% pour les cantons bénéficiaires. Les cantons contributeurs l'ont accepté, moyennant la compensation des charges excessives. Or, la Confédération veut maintenant retirer une partie de la compensation à Genève pour en reverser une partie au Jura, ce qui divise les cantons, et elle prend cette décision unilatéralement, en dehors du rapport d'efficacité qui se fait tous les quatre ans entre tous les cantons et la Confédération. C'est un grand danger, et le canton est très actif au niveau des députés aux Chambres fédérales pour ne pas se faire enlever cette compensation.

Le député (LC) demande ce qu'il en est des mesures d'efficacité.

M^{me} Fontanet indique qu'il y a de nombreuses petites mesures d'efficacité. Cela dit, il s'agit maintenant d'envisager des mesures d'économies, et pas seulement d'efficacité. Les mesures d'efficacité rapportent en effet assez peu. Le SAI ou la Cour des comptes font des propositions, mais, à moins de faire disparaître un département, le gain est modeste. Cela n'empêche pas qu'il soit très important d'en faire.

Le député (LC) évoque le revenu de la BNS et les 95 millions prévus.

M^{me} Fontanet indique que ce sont 78 millions pour 2026, ce qui correspond à deux parts. On est un peu moins prudent qu'on a pu l'être et, plus on s'éloigne, plus cela a été augmenté. A ce stade, on ne peut pas faire plus.

Vote

En l'absence de demandes de prises de parole, la présidente passe au vote.

La présidente met aux voix la prise d'acte du RD 1636 :

Pour :	–
Contre :	15 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS, 2 Ve, 3 S)
Abstentions :	–

La prise d'acte est refusée.

Je vous invite, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à refuser ce rapport concernant le PFQ 2026-2029.

Plan financier quadriennal 2026-2029

Commission des finances

8 octobre 2025



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. Contexte économique
4. Synthèse du PFQ 2026-2029
5. Evolution du résultat du fonctionnement entre 2026 et 2029
6. Revenus
7. Evolution des charges
8. Evolution des postes
9. Mesures du Conseil d'Etat
10. Évolution de la dette
11. Évolution de la réserve conjoncturelle
12. Risques
13. Conclusion

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.

Il contient en outre une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle.

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

- le PFQ 2026-2029 est déficitaire sur toute la période. Principales raisons :
 - hausse exceptionnelle des charges contraintes et mécaniques (1.2 milliard), notamment concernant la RPT, l'accroissement de la précarité, des besoins sociaux, le coûts de la santé et l'entrée en vigueur du projet EFAS;
 - ralentissement de la progression des revenus fiscaux (projection négative des comptes 2025);
 - incertitudes liées à l'instabilité géopolitique et les tensions commerciales avec des répercussions potentielles sur l'industrie exportatrice, l'emploi et la dynamique des revenus cantonaux.
- le PFQ prévoit un plan de mesures conséquent;
- la planification financière utilise comme point de départ le budget 2025 (-256 millions) et retient les valeurs du PB 2026 publié en tant que première année de ce PFQ.

Page 4

3. Contexte économique

- économie suisse fortement dépendante des échanges internationaux;
- reprise limitée à moyen terme : hausse du PIB suisse de 1.4 % en 2025, puis de 1.2 % en 2026 selon GPE et 1.5 % en 2027;

	2025	2026	2027	2028	2029
PIB CH, variation annuelle réelle	1.4%	1.2%	1.5%	1.7%	1.6%
Inflation Genève	0.3%	0.5%	0.7%		
Taux de chômage moyen Genève	4.8%	5.1%	5.0%		
SARON, moyenne annuelle	0.2%	0.0%	0.0%	0.6%	0.9%
Obligation de la Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	0.3%	0.5%	0.6%	1.1%	1.4%

- menace supplémentaire pour l'économie suisse : droits de douanes imposés par les USA;
- économie genevoise vulnérable en raison de l'importance du marché américain pour les exportations genevoises (1^{er} marché en 2024) et des coupes dans les organisations internationales.

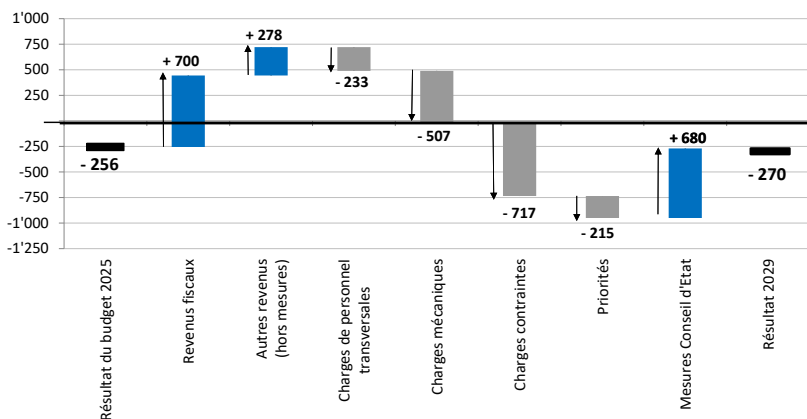
4. Synthèse du PFQ 2026-2029

En millions

	B 2025	PB 2026	2027	2028	2029	Variation totale	Variation annuelle moyenne
Charges de fonctionnement	10'892	11'241	11'458	11'742	11'927	1'035	2.3%
Revenus de fonctionnement	10'636	10'832	11'109	11'427	11'657	1'021	2.3%
Résultat	-256	-409	-349	-315	-270	-14	
Déficit admissible selon l'art. 68 LGAF	-256	-233	-209	0	0		
Ecart par rapport au déficit admissible		-177	-140	-315	-270		

Les écarts par rapport aux déficits admissibles (dernière ligne ci-dessus) demeurent couverts, à moyen terme, par la réserve conjoncturelle (état de la réserve conjoncturelle au 31.12.2024 = 1 milliard), retardant le risque d'enclenchement mécanisme du frein au déficit.

5. Evolution du résultat de fonctionnement (charges et revenus) entre 2026 et 2029 (en millions)



Page 7

6. Revenus

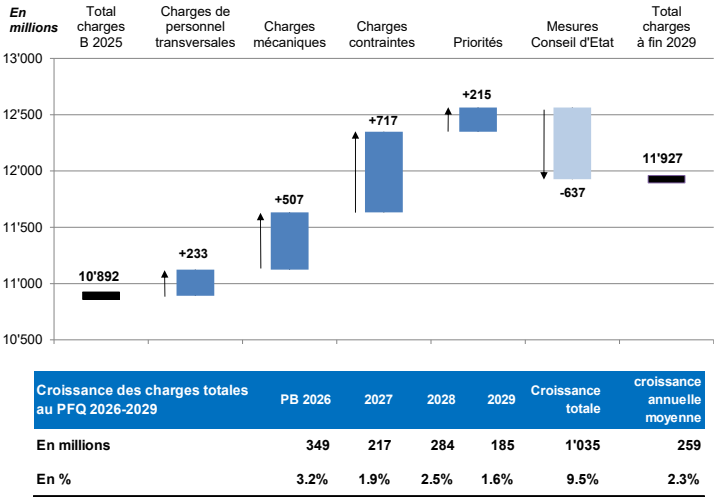
Les revenus fiscaux augmentent de 737 millions entre le budget 2025 et la planification 2029 (+8.3%).

Revenus fiscaux, en millions de francs	B2025	PB 2026	2027	2028	2029	Ecart 2029 - B 2025	
Personnes physiques (PP)	4'958	5'069	5'158	5'280	5'400	+443	+8.9%
Personnes morales (PM)	2'015	1'962	2'018	2'075	2'134	+119	5.9%
Part cantonale aux recettes fédérales	882	943	965	989	1'014	+132	15.0%
Impôts immobiliers	654	644	646	649	652	-2	-0.3%
Droits de successions et donations	221	240	240	240	240	+19	8.6%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	122	111	111	112	111	-11	-8.6%
Autres impôts	10	10	10	10	10	-0	-3.4%
Total Impôts, taxes et droits (hors mesures)	8'861	8'979	9'148	9'356	9'561	700	+7.9%
Limitier la déduction des primes de l'assurance maladie à la prime moyenne cantonale			37	37	37		
Total Impôts, taxes et droits	8'861	8'979	9'185	9'393	9'598	+737	+8.3%

Les revenus non-fiscaux augmentent de 283 millions dont +195 millions liés à la prise en compte des bénéfices perçus par la BNS, +62 millions pour la participation fédérale concernant les prestations d'assurance maladie et (+34 millions) concernant les prestations sociales et les prestations complémentaires AVS et AI.

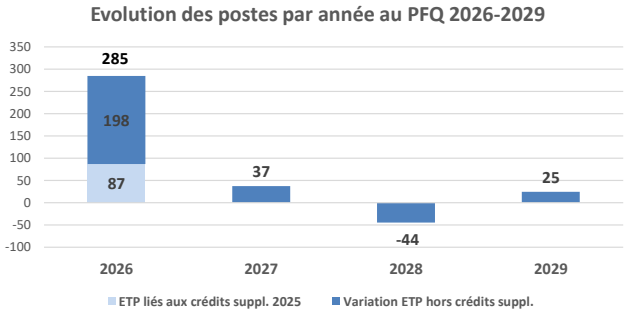
Page 8

7. Evolutions des charges



Page 9

8. Evolutions des postes



Le PFQ 2026-2029 prévoit 303 ETP supplémentaires au sein du petit Etat (croissance annuelle moyenne +0.4%). Ces postes prennent en compte les 87 ETP accordés dans le cadre de crédits supplémentaires 2025.

L'augmentation totale des postes, hors crédits supplémentaires se monte à 216 ETP soit une croissance annuelle moyenne de 0.3%.

9. Mesures du Conseil d'Etat

(en millions)

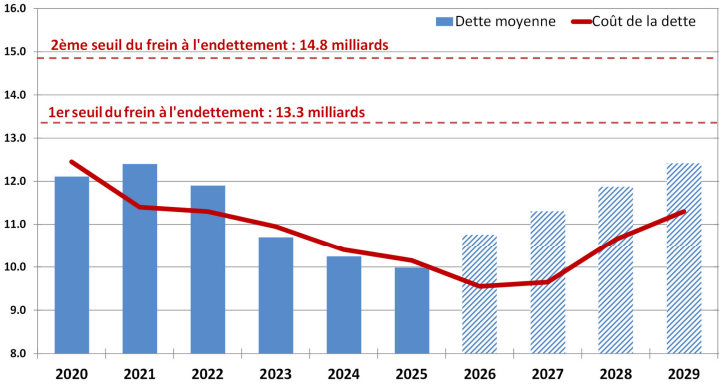
Mesures du Conseil d'Etat	Résultat PB 2026	Résultat 2027	Résultat 2028	Résultat 2029	TOTAL 2026-2029
Mesures concernant la fonction publique	60	77	73	74	285
Suspension des 4 annuités	60	73	73	74	280
Suppression du doublement de salaire de départ à la retraite *	-	4	-	-	4
Mesures structurelles concernant la participation des communes	109	57	85	18	269
Participation des communes au coût de la péréquation des ressources *	109	23	23	9	164
Mesure transversale sur différents transferts de charges et compétences aux communes : Sécurité et Mobilité **	-	1	62	10	73
Mesure transversale sur différents transferts de charges et compétences aux communes : Seniors *	-	32	-	-	32
Mesures structurelles	8	68	10	14	100
Limitation de la déduction des primes de l'assurance maladie à la prime moyenne cantonale *	-	37	-	-	37
Suppression de l'indexation des subsides d'assurance-maladie *	-	14	5	11	30
Adaptation des barèmes de subsides d'assurance-maladie *	-	15	-	-	15
Augmentation des périodes d'enseignement au CO	-	2	5	3	9
Remboursement supplémentaire du prêt de la CPEG	5	-	-	-	5
Financement partiel par l'AIG du dispositif de contrôle des personnes mis en oeuvre par l'office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) à l'aéroport	3	-	-	-	3
Diminution du plafond de subvention personnalisée HM *	-	-	1	0	1
Mesures d'efficience et autres mesures	5	12	10	0	27
Mesure d'économie de la politique publique M	-	3	4	-	7
Mesure d'optimisation et d'efficience au DIP	1	3	-	-	4
Affinement de l'évolution des charges au DIN	0	0	4	-	4
Acquisition d'un bâtiment rocade dans le cadre des travaux de transition énergétique *	1	3	-0	-	3
Renforcement des prestations à domicile en matière de handicap	-	1	1	-	2
Fiches regroupées à la demande du Conseil d'Etat et relatives aux mesures structurelles et d'efficience	3	2	1	0	7
TOTAL DES MESURES CONSEIL D'ETAT	182	214	178	107	680

* Mesures de rang législatif devant être adoptées par le Grand Conseil
** A ce stade les modalités de la mise en oeuvre de cette mesure ne sont pas totalement définies

10. Évolution de la dette

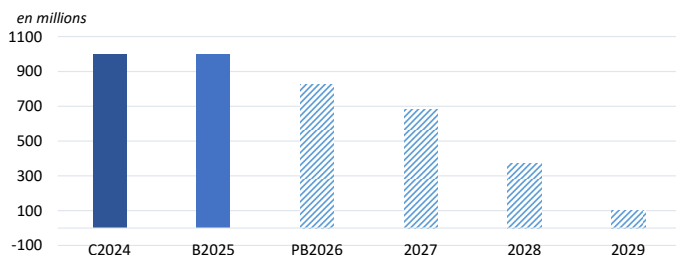
Dette moyenne
en milliards

Coût de la dette
en millions



11. Évolution de la réserve conjoncturelle

La réserve conjoncturelle au 31 décembre 2024 s'élève à 1 milliard. Compte tenu des résultats projetés, elle devrait être sollicitée en 2026 et 2027 pour couvrir la part de déficit dépassant le déficit admissible, puis en 2028 et 2029 pour couvrir l'intégralité des déficits prévus ces deux années-là.



Page 13

12. Risques

Les risques susceptibles, en cas de réalisation, de modifier la projection du résultat du compte de fonctionnement et de l'endettement, sont notamment :

- dépendance des recettes fiscales à un nombre restreint de contribuables (personnes physiques et morales);
- recours des communes relatif aux frais de perception et aux intérêts fiscaux;
- risques liés changements législatifs en matière de fiscalité;
- contribution à la péréquation financière intercantonale (RPT);
- programme d'allègement budgétaire de la Confédération;
- risque lié au financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires;
- risques liés aux mesures de rang législatif;
- risques liés aux caisses de prévoyance CPEG;
- risques de taux, de liquidité et de refinancement.

Page 14

13. Conclusion

Le canton de Genève bénéficie d'un tissu économique robuste, mais la progression des revenus fiscaux inscrits dans le PFQ ralentit.

Les charges« contraintes et mécaniques » connaissent une hausse sans précédent (charges sociales, RPT, EFAS).

Le Conseil d'État renforce les moyens aux domaines prioritaires dédiés notamment à la police, à l'éducation et aux transports.

Il poursuit une politique d'investissement ambitieuse, avec des ressources allouées à la réalisation des projets.

Un plan d'économies sera présenté durant le printemps prochain qui complètera les mesures déjà inscrites au PFQ. La concrétisation de ces mesures dépendra de leur adoption par le Grand Conseil.

Au vu des incertitudes et les défis à venir, le CE restera attentif à l'évolution du résultat de fonctionnement à moyen terme.

Page 15



Merci pour votre attention