



*Date de dépôt : 13 février 2024*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier :**

- a) RD 1562-A Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil :  
Programme de législature du Conseil d'Etat 2023-2028**
- b) R 1028-A Proposition de résolution du Conseil d'Etat  
approuvant le programme de législature 2023-2028  
du Conseil d'Etat**

*Rapport de majorité de Natacha Buffet-Desfayes (page 3)*

*Rapport de première minorité de Stéphane Florey (page 17)*

*Rapport de seconde minorité de Sandro Pistis (page 19)*

## **Proposition de résolution (1028-A)**

### **approuvant le programme de législature 2023-2028 du Conseil d'Etat**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu l'article 107, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 ;

vu le RD 1562 présentant le programme de législature 2023-2028 du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève,

approuve le programme de législature 2023-2028 du Conseil d'Etat.

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Natacha Buffet-Desfayes

La commission des finances a traité cet objet à deux reprises, à savoir les 10 et 24 janvier 2024, ceci sous la présidence de M. François Baertschi.

Les procès-verbaux ont été pris par M. Lucas Duquesnoy. La commission a été assistée dans ses travaux notamment par le secrétaire de la commission, M. Raphaël Audria.

MM. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat, Yves Fornallaz, directeur du budget, et Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, ont également assisté aux travaux de la commission.

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

### Séance du 10 janvier 2024

**Audition de M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat, de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF, de M<sup>mes</sup> Michèle Righetti El-Zayadi, chancelière d'Etat, et de M. Thomas Dayer, secrétaire général adjoint/CHA**

#### *Cadre dans lequel s'inscrit le projet de législation*

Le programme de législation est une obligation constitutionnelle et doit être présenté dans les six mois suivant l'entrée en fonction de l'exécutif. Il s'agit d'une clause qui oblige rapidement le Conseil d'Etat à entamer des discussions et à articuler les différentes politiques publiques entre elles. C'est là le grand défi du système suisse, à savoir éviter le fonctionnement en silos, un phénomène naturel contre lequel il faut lutter en permanence. Ce programme a donc la vertu d'obliger le Conseil d'Etat à exposer ses vues et à les articuler entre elles, tout en échangeant sur ces questions. Il faut aussi rappeler que ce programme est lié au plan financier quadriennal (PFQ), ce qui permet d'éviter d'avoir des intentions qui ne soient pas soutenues financièrement. Le PFQ sera d'ailleurs présenté ultérieurement par le département des finances (DF).

#### *Structure du programme de législation*

La question du juste niveau de granularité se pose toujours. Le discours de Saint-Pierre est finalement un grand message qui se décline ensuite en feuilles de route dans les départements et les offices. Le programme doit donc avoir un

niveau de granularité suffisant pour entrer dans le concret, sans être trop dans le détail de l'action des départements. C'est pour cela que le Conseil d'Etat a voulu un document qui reste lisible et grâce auquel les citoyens puissent se référer rapidement aux différents objectifs et mesures pour faire le tour des principales orientations du gouvernement pour la législature.

### ***Contenu du programme de législature***

Le document reprend largement ce qui a été dit dans le discours de Saint-Pierre. Il part du constat que les évolutions locales et internationales sont très rapides et que tout peut changer d'un moment à un autre, en témoignent la pandémie de covid-19 ou encore la guerre en Ukraine. Il faut donc que l'Etat ait la capacité d'être résilient, tout comme doit l'être notre économie. S'adapter est presque un programme en soi et, même s'il ne faut pas vouloir tout prévoir, il faut se préparer à tout afin de minimiser les risques. Le programme s'articule donc autour de quatre chapitres qui reprennent la structure du discours de Saint-Pierre, si ce n'est qu'un quatrième chapitre y a été adjoint et qu'il concerne l'efficacité de l'Etat.

#### ***Axe I du programme de législature : stabilité, prospérité et sécurité***

Ce chapitre commence par la petite enfance et a la volonté d'offrir les infrastructures nécessaires dès le début de la vie et un cursus de formation équilibré.

Une société stable doit aussi reposer sur un système de santé public et privé de qualité avec une offre diversifiée et une garantie d'accès aux soins et à la qualité de l'offre.

Cela passe aussi par la prospérité économique des entreprises, quelle que soit leur taille, avec des actions cohérentes. Le Conseil d'Etat veut privilégier un tissu économique stable sur le long terme et éviter une économie trop spéculative et donc ses effets d'à-coup.

Il faut également maintenir un filet social suffisant pour que l'Etat puisse soutenir les citoyens dans leurs difficultés, tout en favorisant un retour rapide vers l'autonomie.

Enfin, une bonne sécurité publique est également nécessaire et offre des prestations et une action de qualité de la police.

#### ***Axe II : l'avenir***

Une fois que la société est stabilisée, il faut se pencher sur l'avenir et sur la manière dont on se projette dans vingt ou trente ans. Le Conseil d'Etat se propose ainsi de se projeter dans une Genève ouverte au monde et à l'Europe, une Genève innovante, internationale et engagée et non pas un canton

recroquevillé sur lui-même. Genève doit être un canton qui recherche en permanence les évolutions.

Le lien avec la France voisine est intégré dans des domaines qui dépassent l'emploi et l'économie, par exemple dans les domaines de l'environnement ou de la politique sanitaire. Ce sont des enjeux dont il faut toujours tenir compte.

La transition numérique est un autre grand enjeu d'avenir. Le numérique est désormais partout dans notre quotidien et, s'il faut investir dans son développement, il faut aussi considérer les risques qu'il représente. Une partie de la population ne s'y retrouve pas et il faut donc l'accompagner et la suivre.

La transition énergétique est aussi un enjeu de taille. Le canton doit atteindre la neutralité carbone aux alentours de 2050, notamment avec le plan climat. Il faut décarboner dans les différents secteurs, qu'ils soient publics ou privés.

Il faut également organiser la transition démographique. D'ici moins de dix ans, une personne sur quatre aura plus de 65 ans. La population vieillit et il faut organiser sa santé, mais aussi son autonomie.

L'organisation du territoire sera aussi un grand défi. Genève est un petit canton qui arrive à ses limites en termes de surfaces constructibles et il s'agira, à l'avenir, de savoir comment organiser nos mobilités et la suite de l'aménagement du territoire.

### ***Axe III : expression des droits et des libertés individuelles***

Le Conseil d'Etat souhaite favoriser le bien-être des enfants et des jeunes dans un environnement scolaire propice à un développement harmonieux. Il insiste sur le climat scolaire ou encore sur la lutte contre le harcèlement. Il souhaite favoriser et renforcer le vivre ensemble, notamment en mettant en lumière les droits des personnes vulnérables et discriminées et en faisant la promotion de l'égalité. Il faut relever la mise en œuvre de la loi générale sur l'égalité et la lutte contre les discriminations ainsi que les lois qui suivront et continueront à se décliner dans ce cadre, en particulier une loi sur l'inclusion des personnes en situation de handicap.

Le gouvernement souhaite aussi renforcer l'employabilité et encourager la formation de la population. La transition numérique va transformer les métiers et certaines personnes vont voir leur niveau d'employabilité baisser. L'Etat se doit d'agir à ce niveau, tout comme il doit lutter contre la pénurie de main-d'œuvre. Il faut ainsi pouvoir prévoir nos besoins de demain et ces aspects doivent être pris en compte dans la période à venir. Il faut continuer à améliorer le respect des conditions de travail pour qu'elles soient conformes au droit, lutter contre l'exercice d'une concurrence déloyale et garantir un équilibre de

l'économie entre les opérateurs. Genève a déjà une certaine avance dans la protection des conditions de travail et il faut pouvoir la conserver.

Le Conseil d'Etat a également le souhait de s'engager pour accroître la participation démocratique en formant et en informant sur les droits politiques. Nous avons la chance de vivre dans une démocratie et il faut faire en sorte d'avoir une plus grande participation. Le canton souffre du désintérêt de la population et il est important de renforcer cette participation.

Enfin, le gouvernement souhaite rendre la culture et le sport plus accessibles, en faisant en sorte que tout un chacun, indépendamment de ses moyens et de son lieu de vie, puisse y avoir accès. Il souhaite faire en sorte que les communes puissent participer également et avoir un pilotage commun en la matière, comme cela va se faire pour la loi sur la culture.

#### ***Axe IV : un Etat efficace et moderne***

Il est important que Genève puisse s'appuyer sur un état efficace, moderne et apte à relever les défis de son temps afin que l'administration puisse simplifier la vie des usagers et leur apporter des solutions. Cela passe par des finances publiques saines et durables. S'il faut relever que les agences de notation ont d'ores et déjà amélioré la note du canton, elle devrait l'être encore plus d'ici le milieu de l'année. Le Conseil d'Etat s'en réjouit et souhaite rappeler que, même si l'on ne cesse de dire que le canton a des finances publiques fragiles, Genève a au contraire la chance d'avoir des finances saines.

Le canton souhaite aussi avoir des ressources humaines efficaces et cela au profit de la population. Il s'agit d'augmenter l'attractivité de l'Etat en tant qu'employeur. Il faut pouvoir rester attractif tout en ayant des collaborateurs qui ont le sens du service public. Cela passe par la stratégie de la politique RH, mais aussi par la réévaluation des fonctions ou encore la lutte contre l'absence.

La cyberadministration doit continuer à être renforcée pour servir au mieux la population et les entreprises. Ce déploiement à plus large échelle ne doit exclure personne et il faut éviter les phénomènes d'exclusion liés au numérique. A cet égard, le Conseil d'Etat souhaite développer l'important projet « Once Only » qui permettra à l'ensemble des usagers de n'avoir à fournir à l'administration leurs documents qu'une seule fois. Sous réserve d'accepter que ces documents soient transmis, les administrations pourront ensuite directement se les transmettre entre elles. Il s'agit là d'un projet ambitieux qui nécessitera des moyens, notamment les réseaux nécessaires pour effectuer ce partage ainsi que les garanties en matière de protection des données.

Enfin, il est essentiel de continuer à développer des infrastructures publiques en quantité et en qualité. Cela passe notamment par la construction

d'équipements publics pour la formation ou encore la culture et le sport. Ces infrastructures doivent s'intégrer dans les nouveaux quartiers qui doivent devenir des lieux de vie qui permettent la formation et les loisirs. Il faut également rénover les bâtiments existants pour en garantir une utilisation optimale.

## **Conclusion**

Ce programme de législature répond à une analyse du contexte et a demandé un travail considérable pour réunir l'ensemble des éléments présentés. Il s'agit d'un fil conducteur pour guider l'action du Conseil d'Etat pour le canton et sa population. Ce programme est ambitieux et demande donc d'avoir les moyens nécessaires pour le mettre en œuvre. Il découle d'un consensus trouvé au sein du Conseil d'Etat, réunissant ainsi en un même texte une baisse d'impôts pour la classe moyenne et les entrepreneurs ainsi qu'un renforcement du filet social.

Il s'agit d'un programme qui comprend quatre axes organisés autour de vingt-trois objectifs transversaux et les mesures concrètes qui découlent de ces différents axes.

## **Réponses aux questions des commissaires**

### ***Prise en compte du contexte et des besoins existants pour l'élaboration du programme de législature***

Ce programme se fonde sur l'analyse d'un contexte, analyse qui peut par ailleurs être biaisée selon qui l'effectue. Le Conseil d'Etat aborde justement cet aspect lorsqu'il présente ses mesures, notamment dans les textes d'introduction, même si cela n'est peut-être pas assez clair à la lecture du document. Le Conseil d'Etat n'est pas parti d'une feuille blanche. Par exemple, les crèches et les écoles font déjà remonter des besoins qui ne sont pas remplis et le gouvernement est donc informé des endroits où il faut encore mener des actions spécifiques. Ce type de besoins se retrouve dans tous les départements et le programme s'est construit sur la base des connaissances existantes. On sait aussi que le vieillissement ou l'employabilité sont aussi des enjeux et il y a eu une analyse commune des départements pour construire ces objectifs et ces mesures. Chacun est venu avec ses propres éléments et ce document résulte de la mise en commun de ces connaissances et des besoins identifiés, par exemple sur le harcèlement scolaire ou sur la fiscalité des classes moyennes. Il aurait peut-être en effet fallu plus d'introduction avant de présenter les mesures proposées. L'enjeu est, par exemple, de dire que l'on constate des choses très tôt chez les jeunes, avec des différences qui se jouent chez les enfants et qui

reflètent des différences de niveau socioculturel. Cela amène le Conseil d'Etat à dire qu'il faut agir en amont et avoir un regard sur les mille premiers jours. On part de cette notion pour améliorer l'égalité des chances. Concrètement, même si cela est parfois fait brièvement, la mise en contexte est intégrée dans la formulation de la mesure.

### ***Politique RH de l'Etat***

Le projet G'Evolue est venu remplacer le projet SCORE. Une commission paritaire rassemblant l'employeur et les collaborateurs a été mise en place pour revoir l'évaluation des fonctions au sein de l'Etat. Il faut rappeler qu'il n'y a pas une multitude de statuts différents et que l'on distingue le personnel administratif et technique (PAT), les enseignants et la police. Le projet G'Evolue se penche davantage sur la question de la rémunération que sur celle de la réorganisation. Cependant, certaines fonctions pourraient disparaître et être englobées dans d'autres. On ne parle évidemment pas de la disparition de la personne qui occupe le poste, mais bien de la fonction qui pourrait être englobée ailleurs. Tant les associations représentatives du personnel que le Conseil d'Etat ont posé des critères dans le cadre d'un accord qui a été conclu avant de lancer la commission paritaire. Ces critères concernaient les principes qui semblaient importants, par exemple la volonté de valoriser les fonctions de management, de care (soin) ou encore d'expertise. Tout cela va se faire au cours des années 2024 et 2025 et la commission va entendre les différents représentants des fonctions en question pour les évaluer. En revanche, il n'y a pas de distinction entre les personnes selon qu'elles soient cadres ou non et chacun est nécessaire. La politique RH va beaucoup insister sur la formation des managers qui ont vraiment besoin de disposer des outils nécessaires pour mener au mieux leurs missions.

### ***Atteinte des objectifs et moyens financiers***

Le programme de législation est déposé en même temps que le PFQ et le Conseil d'Etat a donc tenu compte du programme de législation dans l'élaboration du plan financier. Ce programme n'est pas une « wishlist » en dehors de tout contexte financier et l'administration a tenté de chiffrer ces éléments autant que faire se peut. Il s'agit toutefois de mesures sur deux ou quatre ans et, si on peut faire des prévisions, on ne peut pas faire des prédictions. Il est difficile de savoir quelle sera la situation dans quelques années, notamment au vu de la grande instabilité des dernières années. Chaque projet de budget tente de se rapprocher de la réalité, ce qui est moins le cas du programme de législation dont le coût figure dans le PFQ. Il y a des mesures d'économies qui sont prévues dans le PFQ et le département des finances aura l'occasion de les présenter à la commission. Dans la plupart de ces programmes, qui sont dans le programme de législation, il y aura besoin de



moyens pour mettre en œuvre les projets, comme le « Once Only ». Une fois que ce projet sera mis en œuvre, il y aura un vrai gain d'efficacité pour les usagers et l'administration. Si les documents sont déjà dans les mains de l'Etat, cela permettra aussi d'y avoir accès de façon simplifiée. Tout comme les baisses d'impôts, ce projet fait partie des projets du Conseil d'Etat, sous réserve que les comptes 2023 soient positifs (et ils le seront vraisemblablement). Si certains voient une baisse d'impôts comme une perte de recettes immédiate, on peut aussi le voir comme une chose susceptible de renforcer l'économie et le pouvoir d'achat avec de nouvelles dépenses et donc de nouveaux profits. On pourrait adapter les discours à chaque groupe politique pour dire comment on peut mettre en œuvre ces projets et s'assurer qu'ils amènent de l'efficacité et des économies. Lorsque l'on revoit les bâtiments et que l'on s'assure qu'ils sont moins polluants et que l'on fait des baisses d'énergie, on fait aussi des économies dans les dépenses énergétiques. Le lien entre le programme de législature et le PFQ existe et c'est pour cela que le Conseil d'Etat a voulu présenter le programme en même temps que le PFQ afin d'aligner ces objectifs politiques sur des éléments de nature financière. Le Conseil d'Etat estime que le programme de législature peut être réalisé avec la baisse d'impôts pour les personnes physiques, et cela, sans creuser la dette. L'économie genevoise est suffisamment solide et résiliente pour y arriver. Il ne s'agit évidemment pas d'une sécurité absolue, mais il semblerait que l'on puisse arriver à mettre en œuvre tout cela tout en baissant les impôts de la classe moyenne. En ce qui concerne les gains d'efficacité, cela n'équivaut pas à supprimer des prestations de but en blanc, mais plutôt à trouver des façons de faire autrement. Par exemple, dans le domaine des autorisations de construire, malgré une hausse de 40% des demandes, on voit que le nombre d'équivalents temps plein (ETP) est constant pour les gérer. Cela veut dire que l'office a gagné énormément en efficacité, et ce sans débat budgétaire ni « effet d'annonce ». On a juste vu que, dans certains domaines, cela est possible. Il y a donc des gains sectoriels qui ne sont pas toujours très visibles, mais qui n'en restent pas moins possibles. Il est d'ailleurs obligatoire de dire, lorsque l'on dépose des projets de lois, s'ils vont permettre des gains d'efficacité, en indiquant combien d'ETP seront retirés à l'avenir.

### ***Finances saines et maîtrise des charges***

Le Conseil d'Etat ne peut pas agir sur les augmentations de charges contraintes. Il a en revanche la compétence d'agir sur le reste, moyennant l'octroi des moyens nécessaires par le parlement. Une étude avait justement été faite pour analyser ce qu'avaient coûté les différents projets de lois déposés par les députés (même si chacun est dans son rôle). On voit que les députés font de la politique, et, s'ils reprochent au Conseil d'Etat d'avoir des budgets

trop importants, ils ajoutent eux-mêmes, dans certains domaines, de nouveaux montants, parfois très importants et qu'il sera difficile de dépenser. Cela ne questionne pas moins sur la nécessité de renforcer l'efficacité et de s'interroger sur les prestations délivrées. Lors de la précédente législature, le Conseil d'Etat avait tenté de revenir sur certaines prestations, par exemple les convoyeurs de prisonniers, et le parlement l'avait refusé. Il y a donc un échange constant entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil pour arriver à se comprendre et à trouver des marges de manœuvre.

### ***Liens entre le programme de législature et le PFQ***

La difficulté de lier le programme de législature et le PFQ est une question que l'ensemble du Conseil d'Etat se pose, en particulier au regard des recettes sur le long terme alors que l'on voit que l'on a de la peine à les estimer année par année et que les résultats peuvent fortement varier d'une année à l'autre. Il s'agit d'un exercice d'équilibrisme auquel tous les cantons ont affaire. Le gouvernement ne voulait toutefois pas présenter un programme de législature sans PFQ. S'il n'est pas possible de chiffrer tous les éléments, le fait de présenter les deux ensemble permet d'aider à une meilleure compréhension du programme grâce à ces éléments financiers. Le PFQ tient compte du programme dans les limites qui existent, à savoir que, si l'on ne refuse pas de prendre en compte certains éléments, ils seront plus ou moins développés selon la situation et l'état des finances publiques. C'est dans ce sens que va l'art. 66 de la LRG qui prévoit que le programme de législature soit assorti d'un PFQ. Il comprend une dose d'incertitude, mais l'idée est d'avoir une cohérence entre ce que prévoit le PFQ et les ambitions du gouvernement pour la législature. Lier les deux va donc dans le sens de ce que propose la loi. Il est obligatoire de faire un PFQ en disant quelles seront les recettes fiscales. La loi contraint donc le gouvernement à faire cette prévision, et ce malgré les variations dans la situation économique du canton. Aussi appliqué que l'on soit pour établir ces données, il reste difficile d'affirmer les choses avec certitude. On peut également travailler avec le PDI, qui est lui sur dix ans. Il faut donc aller loin sur ces prévisions, mais cela reste très incertain. La plupart des départements ont des feuilles de route départementales qui permettent de cibler tout le travail en interne avec les offices. Ces documents sont très mobilisateurs pour les équipes et apportent une granularité supplémentaire. Il y a aussi beaucoup de coordination entre les départements via les groupes de travail qui se mettent en place. Par exemple, sur une thématique comme le vieillissement, on voit que le DCS travaille avec d'autres départements comme le DSM ou le DT afin d'organiser au mieux les prestations. Toutes les volontés seront concrétisées par des projets de loi avec des modalités de financement concrètes. Il s'agit ici d'un programme qui va ensuite se décliner dans le cadre de plans d'action. Le

parlement dispose d'ailleurs d'un délai de deux mois pour adopter la présente résolution et il s'agit d'un vote de principe sur le sens donné à la législation.

### ***Actuel projet de législation et regard sur ce qui a été réalisé dans le précédent***

Un rapport précisant ce qui a été fait existe déjà et il est possible de le fournir à la commission. Le Conseil d'Etat propose chaque année un rapport sur l'état d'avancement des projets, en complément du rapport de gestion, ainsi qu'un bilan global à la fin de la législation.

### ***Employabilité des jeunes***

Ce point se trouve dans le point 3.3 du programme de législation, point qui mentionne la volonté du Conseil d'Etat de renforcer l'employabilité et la relève sur le marché du travail en permettant à chacun de trouver sa place sur le marché du travail et en faisant la promotion de la valeur du travail. La question de l'employabilité fait donc l'objet d'un chapitre spécifique. Il y a aussi des objectifs au sein même de l'administration, notamment par le fait de favoriser le premier emploi et de favoriser aussi l'emploi des séniors. Ces mesures sont distinctes de ce qui est envisagé de manière plus globale pour l'ensemble du canton.

### ***1000 premiers jours de l'enfant***

A ce stade, il s'agit d'une intention afin que les enfants puissent avoir une année obligatoire d'accueil entre 3 et 4 ans. Cela permettrait de s'assurer que les enfants puissent intégrer une crèche ou une classe une année avant l'entrée à l'école. Il faut évidemment que cela fasse l'objet d'études et il a été difficile de concrétiser quelque chose en six mois. Cette mesure vise à avoir moins de différences entre les enfants, un meilleur niveau de formation et une possibilité de détecter des problématiques le plus rapidement possible. Il s'agit d'un nouveau chantier dont il faut encore fixer les modalités. Le Conseil d'Etat constate que l'Etat doit s'intéresser à ce qui se passe dans la toute petite enfance. Les modalités du projet devront notamment être construites avec les communes, qui ont la charge des 0-4 ans. C'est la prise en charge sur le long terme qui devra être organisée. Par ailleurs, l'intégration dans les crèches est de la compétence des communes et il ne s'agira pas d'un coût complet. Il n'y aura donc a priori pas d'augmentation de charges dans le PFQ liée à cette mesure. Quand les projets sont nouveaux et doivent encore faire l'objet d'études, il est rarement possible de les chiffrer. Sur ce point précis, le nombre de postes demandés dans le cadre de cette facilitation a toutefois pu être inscrit dans le PFQ.

### ***Place du négoce au sein de l'économie genevoise***

Le Conseil d'Etat trouve inquiétant de considérer que l'activité du négoce est par essence spéculative. Il n'y a, dans les faits, rien de spéculatif à ce que les entreprises s'inquiètent du fait de transporter des marchandises d'un endroit à un autre. Si certains s'inscrivent dans une activité spéculative, ce n'est pas le cas de toutes celles présentes à Genève et le négoce n'est donc pas spéculatif par essence. Le propos du Conseil d'Etat est de garder les entreprises présentes sur le territoire et de ne pas rechercher à attirer des activités qui sont par essence très spéculatives et dont les recettes fiscales sont incertaines. Le gouvernement préfère ainsi favoriser l'économie réelle, qui est beaucoup plus stable.

### ***Quid d'un refus du programme de législation ?***

Son refus n'aurait en l'état pas de conséquences majeures. Le fait de soutenir le rapport permet cependant de donner un signal au Conseil d'Etat et son refus serait très démotivant pour les équipes qui doivent suivre une feuille de route n'ayant pas été soutenue politiquement. Le Conseil d'Etat formule donc le vœu que le parlement puisse soutenir ce programme de législation en se concentrant sur ce qu'il peut apporter à la population et en soutenant donc les collaborateurs de l'administration dans leur travail.

## **Séance du 24 janvier 2024**

### **Prises de position des groupes**

L'UDC va refuser ces objets. Ce programme de législation n'est pas celui du parlement et l'UDC ne comprend par ailleurs pas que le Grand Conseil doive se prononcer par voie de résolution sur ce texte alors qu'il prend simplement acte d'autres rapports. Il ne revient pas aux députés de dire ce que le Conseil d'Etat doit faire ou non puisque c'est son programme et qu'il vient ici expliquer comment il compte travailler pendant les cinq prochaines années. Il y a évidemment du bon dans ce programme, mais il y a aussi du moins bon et surtout beaucoup de déceptions vis-à-vis de certains départements et de leur programme de législation. Il y a des éléments dans lesquels le groupe UDC peut se reconnaître et d'autres dans lesquels cela ne lui est juste pas possible. L'UDC était en droit de s'attendre à bien plus de la part de ce programme de législation, qui ne présente aucune vraie réforme. Elle attend du Conseil d'Etat qu'il change véritablement dans sa manière de faire et qu'il annonce des réformes structurelles qui lui permettront de changer sa manière de faire pour arriver à de vraies économies. Pour conclure, l'UDC voit mal comment l'Etat peut améliorer son fonctionnement au travers de ce programme. Il ne s'y reconnaît pas et le refusera.

Le PLR est pour sa part satisfait de voir que ce programme de législature va beaucoup plus loin que ce qui avait été dit en juin 2023 dans le discours de Saint-Pierre. Il est satisfait de voir qu'il utilise des termes que l'on n'entendait plus dans les discours du Conseil d'Etat comme « prospérité », « entreprises », « fiscalité équilibrée », « équilibre financier » ou encore « prestations efficaces au service de la population ». Le PLR est également satisfait de voir que les entreprises ne sont plus des parias, mais bien des partenaires. Ce programme est responsable envers la population et par rapport à la mission de l'Etat pour maîtriser les dépenses. Le PLR espère que ce programme ne va cependant pas déboucher sur des augmentations budgétaires trop importantes. Il est satisfait de voir une réelle volonté de collaborer avec les acteurs économiques, ce qui est la clé du succès. Il est également satisfait de voir que les entreprises étrangères sont aussi mieux traitées. La nouvelle majorité du Conseil d'Etat a pris conscience que ces entreprises sont un apport considérable au PIB cantonal, y compris les petites PME. Il apprécie la direction prise en matière de fiscalité, notamment avec la discussion qui s'engage sur les impôts des personnes physiques, sans stigmatiser les personnes les plus riches de canton. Sur la dimension internationale, le programme lui convient également. Il relève les objectifs en matière de transport professionnel où les besoins des entreprises semblent être pris en compte. Le groupe est donc globalement assez satisfait de ce programme de législature, même si l'on ne mentionne pas l'aéroport, malgré son importance dans la vie économique du canton. Au-delà de ce bémol, le groupe PLR acceptera ces objets.

Le Centre votera également cette résolution. S'il s'agit d'une liste ambitieuse comprenant beaucoup d'objectifs, le Centre retient qu'il s'agit surtout de tenir le gouvernail d'un bateau qui doit naviguer en eaux tumultueuses. Si l'on peut discuter des objectifs qui seront réalisés ou non, le groupe félicite tout de même le Conseil d'Etat pour le travail effectué. Il n'en reste pas moins qu'il s'attendait à un objectif de recherche de réformes globales sur le fonctionnement de l'Etat et comprenant des mesures transversales. On peut espérer cela pour la prochaine législature. Il y a de grands espoirs dans ce programme qui tient compte de la réalité du terrain et le groupe du Centre votera ces textes pour soutenir le travail du gouvernement.

Le MCG refusera pour sa part ce programme de législature, programme qui reste trop en surface. Il regrette notamment les 300 millions de francs versés à l'Ain et à la Haute-Savoie, année après année et sans aucun effort pour réduire ce montant malgré un taux de change très avantageux pour la France. Le canton a versé quelque 3 milliards de francs sur dix ans, sans avoir un droit de regard sur ce que les Français font avec ces sommes. Le groupe regrette également que le programme de législature ne prenne pas non plus en considération le

problème de l'afflux de frontaliers, en ne favorisant notamment pas l'engagement de personnes résidant sur le canton, et ce malgré le taux de chômage le plus élevé de Suisse. Le groupe se demande également ce que fait le canton par rapport à l'initiative lancée par le MCG qui demande de limiter l'engagement de frontaliers à l'Etat. Au lieu de laisser le peuple se prononcer, le Conseil d'Etat a pris la décision d'invalider le texte. La péréquation est aussi un sujet d'actualité et le groupe estime que l'on rétrocède trop d'argent aux autres cantons, sans retour d'efforts de certains. Les PME ne sont pas assez soutenues face à l'afflux de sociétés étrangères, notamment domiciliées en France, et qui bénéficient de la richesse de notre canton. Le MCG souhaite un programme qui favorise les PME genevoises. Pour toutes ces raisons, il refusera ce programme de législature en espérant pouvoir apporter, durant les quatre années et demie qui restent, des solutions positives pour le canton, notamment dans le domaine de l'emploi en limitant l'engagement de personnes frontalières pour offrir des solutions au taux de chômage et à la précarité grandissante.

Les Verts vont pour leur part soutenir le programme de législature du Conseil d'Etat. Ils sont satisfaits des grandes orientations prises et espèrent que ces belles intentions seront mises en œuvre. Ils relèvent des propositions intéressantes avec des mesures ciblées et concrètes pour la transition écologique, mais aussi avec d'autres projets comme le « Once Only ». Ils saluent l'accent mis sur la petite enfance, en lien avec l'instruction publique, ainsi que la volonté d'aller de l'avant sur la prévention et la promotion de la santé. Les Verts sont notamment en attente d'améliorations sur ce point pour mieux anticiper les maladies. Sur l'objectif 2.4, le groupe des Verts rappelle que si le Conseil d'Etat s'engage à réduire de 60% les émissions de CO<sub>2</sub> en 2030 dans le cadre du plan climat, notamment avec des mesures de rénovation et d'exemplarité, il faudra y parvenir malgré les retards pris et le manque de moyens accordés lors du vote du dernier budget et la suppression de nouveaux postes essentiels pour ces projets. Il faut aussi rappeler que le Conseil pour le climat a rendu son rapport sur la nécessité d'accélérer ces mesures et leur mise en œuvre. Le groupe conclut avec la politique du handicap. Genève est encore très en retard et il y a dans ce programme l'ambition du développement d'une meilleure politique en la matière. Le groupe des Verts espère que ces travaux, qui durent maintenant depuis longtemps, se concrétiseront enfin. Il relève aussi des perspectives intéressantes pour les améliorations des conditions de travail de la fonction publique, notamment sur les questions de l'absentéisme. Il sera d'ailleurs intéressant de se pencher sur les questions du présentéisme en parallèle. La question de G'Evolve doit aussi avancer et présentera des

avancées. Beaucoup de questionnements restent encore en suspens, mais le groupe des Verts soutiendra tout de même ce programme de législature.

Le groupe LJS aurait souhaité une plus grande lisibilité dans ce programme, notamment sur les éléments qui ont permis d'amener les enjeux dont il est question et sur ce qui permettra d'en tenir compte. Cela étant, la marge de manœuvre du parlement étant nulle sur ce programme, le groupe LJS le soutiendra.

Le groupe socialiste est quant à lui divisé sur ce programme de législature. Certains ont envie de « voir le verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide » et souhaitent relever les ambitions de ce programme, notamment sur la petite enfance, les séniors, la politique sociale ou encore la transition écologique et numérique. Ils se réjouissent d'entendre parler d'assainissement des bâtiments ou encore de mobilité. Ils regrettent en revanche les objectifs en termes de fiscalité ou de gestion de la fonction publique. Malgré ces désaccords, une partie du groupe votera en faveur de ce programme de législature.

Une autre partie du groupe socialiste reconnaît un certain nombre de qualités à ce programme de législature et dont il faut souligner les ambitions. Un certain nombre d'éléments conviennent donc au groupe socialiste, par exemple sur les questions de la transition écologique, de la lutte contre la baisse du pouvoir d'achat ou encore du soutien aux assurés. Il n'en reste pas moins que ce programme de législature est très coloré par la nouvelle majorité au sein du Conseil d'Etat avec un souhait de pouvoir, à travers les prestations et les services de l'Etat, favoriser les entreprises avec un lexique néo-libéral qui plaît beaucoup moins au parti socialiste. Il ne saurait être d'accord avec une vision de l'école qui cherche à promouvoir les bons élèves et à valoriser la réussite au détriment des élèves un peu plus fragiles. Il ne soutient pas non plus la vision fiscale du Conseil d'Etat. Il s'inquiète des réformes envisagées pour la fonction publique, notamment sur ce qui est traité au Grand Conseil à travers la réforme de la LPAC. Le parti ne reproche finalement pas au Conseil d'Etat de droite d'arriver avec un programme de législature qui a une coloration de droite bourgeoise. Le groupe socialiste ne saurait cependant être en accord avec la ligne générale, tout en partageant toutefois un certain nombre de mesures qu'il salue. Une partie du groupe s'opposera donc au programme de législature.

La dernière partie du groupe socialiste se retrouve pour sa part entre les deux positions évoquées et se situera « dans une prudente abstention ». Cela permettra in fine d'avoir une position des commissaires socialistes qui se neutralise et devrait permettre au Conseil d'Etat de voir son programme accepté. L'absence de soutien de certains groupes reflète bien les difficultés de cette législature avec un Conseil d'Etat à droite et un Grand Conseil encore plus à droite.

**Votes**

Le président met aux voix le RD 15062 :

Pour :	9 (1 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 4 PLR)
Contre :	5 (1 S, 2 MCG, 2 UDC)
Abstentions :	1 (1 S)

***Le RD 15062 est accepté.***

Le président met aux voix la R 1028 :

Pour :	9 (1 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 4 PLR)
Contre :	5 (1 S, 2 MCG, 2 UDC)
Abstentions :	1 (1 S)

***La R 1028 est acceptée.***

Suite à ces explications, la majorité de la commission vous invite à accepter le rapport divers ainsi que la résolution.



*Date de dépôt : 8 février 2024*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de Stéphane Florey**

#### **Une énorme déception !**

La minorité s'était déjà montrée sceptique lors de la lecture du Discours de Saint-Pierre qui n'annonçait rien de révolutionnaire. Cela s'est largement confirmé avec l'étude de ce programme de législature 2023-2028.

Le RD 1562 est décevant ! Il sonne creux, se veut vide de sens, en un mot il est médiocre !

Le Conseil d'Etat se borne à décliner bon nombre de mesures sans réellement en avoir mesuré les conséquences. Une sorte de chèque en blanc qu'il définit lui-même en 4 axes prioritaires divisés eux-mêmes en un certain nombre de mesures. Et c'est là qu'il faudrait justement s'inquiéter. Aucune mesure déclinée n'annonce de réforme structurelle, aucune baisse de charge, aucune mesure d'économie. Rien ! Un néant complet.

Certaines mesures annoncées seraient plutôt à prendre comme un constat d'échec de la politique, certes de l'ancienne législature, du Conseil d'Etat, comme la nouvelle réforme du cycle d'orientation qui s'avère comme nécessaire et qui suscite déjà une levée de boucliers de la part de certains milieux.

D'autres sont demandées voire attendues depuis tellement longtemps qu'on n'y croit plus : évaluation de l'horaire à l'école primaire, renforcement de l'accueil préscolaire, renforcement de la formation du personnel nécessaire dans le domaine de la petite enfance, de la santé, etc.

Le reste des mesures annoncées s'apparente à de la redite comme toutes celles qui annoncent des renforcements.

Enfin la minorité déplore le manque de clarté quant à la ligne politique que le Conseil d'Etat entend appliquer. On peut craindre une forte augmentation des postes et donc une explosion des charges.

Que ce soit la population elle-même ou notre Grand Conseil, nous étions en droit d'attendre plus de ce programme de législature. Vraies réformes

structurelles, baisse des dépenses et des charges, voilà des éléments concrets que la minorité aurait voulu voir figurer dans ce programme.

Finalement, ne sommes-nous pas arrivés au bout de l'exercice ? Ne vaudrait-il pas mieux abandonner l'idée d'un programme de législature approuvé par notre Grand Conseil ? Pour la minorité, il vaudrait mieux renforcer les attentes du Discours de Saint-Pierre qui à lui seul devrait faire office de programme de législature et que le Conseil d'Etat vienne devant notre Grand Conseil directement avec de vrais projets à étudier en commission. Cela nous ferait gagner du temps et économiserait l'argent du contribuable. Car sur le fond, accepter ou refuser ce programme de législature, cela va-t-il changer grand-chose ? Absolument rien ! L'exercice relevant plus de la symbolique qu'autre chose.

En conclusion, nous préférons clairement refuser ce programme de législature pour les raisons évoquées plutôt qu'on vienne nous dire ensuite que telle ou telle mesure était inscrite dans le programme « que vous avez accepté », ce qui en général convainc malheureusement une majorité, comme c'est le cas en ce qui concerne les projets de lois de déclassement où quand le département vient nous dire : « ce PL est conforme au plan directeur cantonal ». La messe est dite. La minorité en appelle donc à un peu plus de courage politique des partis, surtout ceux gouvernementaux, en refusant le RD 1562 et la R 1028 afin d'être également cohérent avec le refus, à la commission des finances, du RD 1563 relatif au plan financier quadriennal 2024-2027.

*Date de dépôt : 12 février 2024*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de Sandro Pistis**

Le groupe MCG refusera le programme de législature non en raison de son contenu mais pour les éléments essentiels qui n'y figurent pas et devraient faire partie des priorités.

Le MCG est favorable à une bonne gestion de l'Etat, mais celle-ci n'est pas possible si la rétrocession excessive à la France – 350 millions de francs par an – n'est pas renégociée. Il en va de même avec la péréquation intercantonale – défavorable à Genève – que nous souhaiterions voir rediscutée en prenant en compte l'entier du nombre des frontaliers.

De plus, une bonne gestion n'est pas possible si la politique d'engagement prioritaire de résidents genevois à l'Etat n'est pas renforcée comme nous le demandons, notamment par la création d'un préposé à la préférence cantonale. Rappelons que la France interdit dans une large partie de son Etat l'engagement de personnel qui n'a pas la nationalité française. C'est donc la preuve que cela est possible à Genève malgré les Bilatérales.

En matière de politique régionale, nous devons également sortir des illusions cultivées depuis trop longtemps, toujours de manière unilatérale et sans succès.

Aujourd'hui, Genève est un îlot de prospérité entouré d'un pays qui dysfonctionne, la France. Ce même pays profite de façon excessive de la prospérité de Genève. Nous pouvons en dresser une très longue liste : l'afflux abusif de frontaliers, la concurrence douteuse de sociétés établies dans des conditions douteuses, la somme excessive de plus de 350 millions par an qui est versée chaque année à la France – ce qui fait plus de 3 milliards sur dix ans –, l'impossibilité pour de nombreux résidents genevois de trouver un emploi, la main basse de certains travailleurs frontaliers sur les structures de formation, etc. Le taux de change de l'euro avec le franc suisse n'a rien amélioré et va très probablement péjorer cette situation ces prochaines années.

A la lecture du plan financier quadriennal, qui est en relation avec le programme de législature, nous constatons que l'effort est demandé principalement à la fonction publique. D'autres pistes de recettes peuvent être trouvées plutôt que le choix de coupes expéditives. Cette direction porte atteinte à la cohésion de la société genevoise à laquelle le MCG est attaché.