



Date de dépôt : 13 février 2024

Rapport

**de la commission des finances chargée d'étudier le rapport du
Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier
quadiennal 2024-2027 de la République et canton de Genève**

Rapport de Marjorie de Chastonay (page 2)

Rapport de Marjorie de Chastonay

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.

M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat, M. Yves Fornallaz, directeur du budget, et M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint (DF), ont également assistés aux travaux de la commission.

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

Introduction

Le plan financier quadriennal est étroitement lié au programme de législature (RD 1562), puisqu'il propose le **financement des intentions** décrites dans ce dernier. Dès lors, le débat sur le plan financier quadriennal sera lié à celui du programme de législature, tout en maintenant des rapports distincts. Ce rapport se concentre donc uniquement sur le plan financier quadriennal.

Selon le département des finances, « La planification financière est élaborée chaque année pour les trois ans suivant le budget. Selon l'article 13 alinéa 2 de la LGAF, le PFQ contient 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 financière et, enfin, une évaluation des risques financiers. Les estimations du PFQ sont des prévisions et non des prédictions. L'objectif du PFQ est de fournir une perspective à moyen terme en extrapolant les tendances, afin de s'assurer de l'équilibre des finances publiques et, si nécessaire, d'anticiper les décisions à prendre.

Le PFQ 2024-2027 constitue la toute première planification quadriennale de la législature. Ce PFQ recense les besoins financiers liés au programme de législature (PDL).

Séance du 10 janvier 2024 : Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat (DF), M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint (DF), et M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF)

Présentation du document sur le plan financier quadriennal (voir annexe 1)

M^{me} Fontanet indique que les membres ont reçu une présentation qu'elle propose de parcourir. La slide 3 est relative aux obligations et aux articles de loi y afférant. Elle précise ainsi ce que le PFQ doit contenir en vertu de *l'art. 13, al. 2 de la LGAF*. Il est important de rappeler qu'il s'agit bien de **prévisions** et non pas de **prédictions**, le contexte économique étant par nature changeant.

L'objectif du PFQ est évidemment de fournir des **perspectives** à moyen terme en essayant de déterminer quelles sont les **tendances** afin de s'assurer que l'on respecte les dispositions en matière d'équilibre des finances publiques tout en **anticipant les décisions** à prendre.

Le slide 4 rappelle qu'il s'agit de la **première planification de la législation** et que le plan comprend tous les besoins chiffrables liés au **programme de législation**.

S'agissant de la facilitation de l'école à partir de 3 ans mentionnée lors de la présentation du programme, on retrouve dans le PFQ 90 postes liés à cet élément. Si ces postes ne concernent pas que ces éléments, ils se retrouvent à ce chapitre.

Ce PFQ respecte l'objectif concernant **l'équilibre budgétaire comme annoncé dans le PDI** ainsi que toutes les **dispositions du frein au déficit**. Il est surtout marqué en termes de prévisions par une croissance dans l'estimation des revenus de 1,5 milliard de francs, dont 1,2 milliard de francs seulement pour les revenus fiscaux supplémentaires. Il a fallu tenir tout de même compte des flux migratoires importants et des coûts sociaux très élevés, en particulier dans le contexte des charges contraintes au regard de lois votées par le parlement. Le déficit maximum autorisé est respecté et est conditionné à une série de mesures qui figurent dans le PFQ. Ces mesures permettent d'améliorer le résultat de 229 millions de francs.

La slide 5 présente le point de départ utilisé pour élaborer le PFQ. Il faut le rappeler, le projet de budget 2024 a été publié en septembre 2023 avant de faire l'objet d'un certain nombre d'amendements avec un fort effet sur les recettes, et donc les résultats, en novembre. Le projet de budget a par la suite été traité par la commission des finances et voté en décembre. A ce moment-là, le projet de budget ne correspondait plus à ce qui avait été initialement publié

par le Conseil d'Etat en septembre. Lorsque l'on établit un PFQ, il faut choisir un point de départ.

Or, il n'était pas possible d'attendre le vote du budget le 15 décembre et **le Conseil d'Etat est donc parti du projet de budget tel que déposé et publié en septembre 2023**. Cependant, il a pris en compte dans le cadre du PFQ les recettes supplémentaires à partir de 2025, ce qui fait que le plan n'est pas péjoré de recettes. Les charges sont en revanche peut-être un peu trop importantes par rapport aux coupes opérées entre-temps par le Grand Conseil. Les revenus restent pour leur part à jour. Il a fallu faire ce choix au vu des délais imposés par la loi, et le vote du budget était trop tardif pour l'attendre. Le PFQ est proche de la réalité dans tous les cas pour l'ensemble des éléments essentiels.

M. Fornallaz poursuit sur la **slide 6**. Les résultats nets qui sont présentés sur la durée du PFQ respectent le retour au déficit maximum admissible en 2027 de -209 millions de francs. D'autre part, les revenus progressent de 1,5 milliard de francs et les charges de 1,2 milliard de francs, ce qui permet de ramener le déficit 2023 de -476 millions de francs à -209 millions de francs. La progression des charges a été marquée par la progression de la péréquation intercantonale avec une progression de 200 millions de francs sur la durée du PFQ, par la progression des charges contraintes de la politique C pour 290 millions de francs et par le renforcement des prestations prioritaires pour les politiques C, K, F ou M pour 800 millions de francs de charges sur la période.

La slide 7 permet d'expliquer comment l'on passe des -476 millions de francs de résultat aux -209 millions de francs en 2024. On note notamment la progression de 1,2 milliard de francs de revenus fiscaux. Les autres revenus progressent de 263 millions de francs. Pour mémoire, les revenus de la BNS sont absents du budget 2023 et sont absents dans la planification du budget 2024 et 2025. En 2026 et 2027, il a été obtenu une hypothèse d'une distribution de 5 milliards de francs aux cantons, soit 125 millions de francs pour Genève. Les charges mécaniques péjorent le résultat de 232 millions de francs, principalement en raison de la péréquation intercantonale pour une augmentation de 196 millions de francs.

Pour rappel, il y a un décalage de 4 à 6 ans entre le moment où les cantons enregistrent certains revenus et la prise en compte de ces revenus dans la péréquation. Les charges contraintes augmentent de 434 millions de francs et concernent surtout les prestations aux personnes physiques dans la politique publique C pour 290 millions de francs. Cela peut se composer des subsides d'assurance-maladie (91 millions de francs), des prestations d'assurance sociale et d'asile (48 millions de francs) ou encore des prestations complémentaires AVS et AI (86 millions de francs). Les annuités et charges

transversales de personnel augmentent de 235 millions de francs, notamment avec le coût des quatre annuités. **Le coût de ces annuités est réduit dans le cadre de mesures retenues par le Conseil d'Etat dans le cadre du PFQ, notamment par une mesure qui prévoit la suspension de l'annuité.** Les priorités du Conseil d'Etat augmentent de 527 millions de francs sur la période. Il s'agit principalement de la **démographie des élèves, des coûts du projet G'Evolue, des besoins de l'Hospice général ou encore de tout ce qui est nouveau contrat de prestations.** Enfin, le plan de mesures du Conseil d'Etat améliore le résultat de 229 millions de francs. Ce plan de mesures est un plan de mesures modéré et ne va pas aussi loin que des plans précédents que l'on pouvait avoir de la peine à réaliser.

M^{me} Fontanet précise que le **Conseil d'Etat n'a pas mis de mesures en 2024 pour ne pas corrélér le vote d'un budget avec les mesures.** Il y a donc maintenant le temps pour déposer ces différentes mesures et les traiter avant le prochain projet de budget.

M. Fornallaz poursuit sur le détail de l'évolution des différents types d'impôts en **slide 8**. Comme dit précédemment, on constate une **croissance des revenus fiscaux** de 1,2 milliard de francs, soit une augmentation de 15,1%. Ces estimations fiscales prennent en compte les effets de la LEFI pour -84 millions de francs. Même si ces effets sont inscrits dans ce tableau depuis 2024, avec le recours, les effets ne seront mis en œuvre qu'en 2025, ce pour quoi le Conseil d'Etat avait déposé un amendement en novembre pour supprimer les effets de la LEFI dans le projet de budget et les décaler à 2025. Les effets du projet BEPS sont aussi inscrits pour 40 millions de francs supplémentaires. Il faut rappeler le changement méthodologique qui a eu lieu pour le projet de budget 2024 qui visait à inscrire les correctifs pour les personnes physiques et personnes morales à hauteur de 114 millions de francs et modifier la moyenne dont on tient compte pour les impôts non périodiques. Il y a une hausse de 53 millions de francs qui est prise en compte. Les autres paramètres pris en compte pour une projection à long terme sont le taux du PIB pour les personnes physiques et un taux de progression de 3% pour les personnes morales.

La slide 9 présente l'évolution des charges qui augmentent en moyenne de 2,9% sur la durée du PFQ avec la même décomposition que dans la slide précédente.

La slide 10 se penche sur l'évolution des postes. On parle de 1144 postes sur la période du PFQ. Il faut rappeler que 140 de ces postes sont liés à des crédits supplémentaires et à la régularisation des postes au PJ. En dehors de ces postes déjà accordés et de cette correction, **les postes ne tiennent pas compte des amendements de la commission des finances et du Grand**

Conseil qui a décidé d'une baisse de 141,5 postes. Il y a une croissance initiale moyenne de 1,5% des postes en moyenne sur la période. Si on ne devait pas tenir compte de ces postes accordés en 2023 et des amendements du Grand Conseil, la progression des postes serait de 1,2% en moyenne sur la période.

La slide 11 décrit les différentes mesures retenues par le Conseil d'Etat dans le cadre du PFQ qui permettent d'améliorer le résultat. Il a été tenu compte de l'**annulation** d'une mesure prise en compte en 2023, à savoir la **participation des communes** au coût des prestations sociales et aux coûts des personnes âgées. Ce projet de loi a été refusé par le parlement et il a fallu corriger le budget 2023. Parmi les autres mesures, on note **la revue de la charge d'enseignement au cycle d'orientation qui propose de l'augmenter de deux heures d'enseignement au cycle.** Une partie de ces économies serait affectée à la réforme du cycle d'orientation et les 50% présentés ici représentent une économie de 6,7 millions de francs.

Il faut aussi noter la reprise des activités de garde-frontière à hauteur de 50%. La Confédération va déléguer cette tâche au canton, qui compte faire participer l'AIG pour la moitié des coûts engendrés par cette nouvelle charge. Il faut également noter les protocoles d'accord sur les différents transferts de charge aux communes concernant la police de proximité, la PC et les transports publics pour un montant de 66,5 millions de francs. **M^{me} Fontanet** précise que le travail se fait en bonne intelligence avec les communes en espérant que les travaux aboutissent à ce qui est attendu en termes de charges et de compétences. Il y a déjà eu différentes rencontres, qui vont se poursuivre sur les questions de transports publics et de protection civile.

M. Fornallaz poursuit sur le **plan de gestion des absences** qui ne va pas représenter d'économie. L'objectif fixé est de réduire le taux d'absence de 1% pour permettre de mieux utiliser les ressources disponibles. Cela représente une charge de 20 millions de francs. **M^{me} Fontanet** note que le but est surtout d'éviter d'avoir une augmentation de ce taux d'absence et il est dès lors essentiel d'agir.

M. Fornallaz indique qu'au niveau des mesures concernant le personnel de l'Etat, on relève surtout la **suspension de l'annuité une année sur deux en 2025 et en 2027** pour un total de 140 millions de francs, **la modification de la répartition employeur-employé pour les taux de pension pour les nouveaux collaborateurs** afin de se rapprocher de ce qui se fait dans la moyenne des caisses de pension publiques avec un taux de 42/58 ou encore d'autres mesures d'efficacités. Au total, les mesures du Conseil d'Etat permettent d'améliorer le résultat de 229 millions de francs sur la durée du PFQ.

M^{me} Fontanet rappelle en conclusion que ce **PFQ a été élaboré en prenant en compte le programme de législation**. Il a évidemment pour but de continuer à maîtriser les finances publiques. A la différence des députés et de certains observateurs, le Conseil d'Etat évalue la situation des finances publiques sur la base des comptes élaborés et publiés année après année. C'est également sur cela que se basent les agences de notation. La dette devrait rester très en dessous du frein à l'endettement. Par ailleurs, on ne commence à être soumis à ce frein que quand le montant de la dette dépasse le montant des revenus. A partir du moment où l'on se retrouve à 1 pour 1, il n'est plus question de parler de frein à l'endettement. Le canton devrait revenir à cette situation assez rapidement, c'est donc dire si la dette ne devrait plus être considérée comme un problème majeur comme c'est le cas aujourd'hui. Il faut rappeler les incertitudes que l'on a vues se succéder au niveau international, d'où l'importance de tenter de maîtriser les charges. La réalisation du plan de mesures du Conseil d'Etat a un effet sur la maîtrise de ces charges bien que cela dépende de l'accueil que le parlement voudra bien lui réserver. Dans le cadre de ce PFQ, on parvient à se projeter vers l'avenir tout en maintenant des finances publiques à un niveau acceptable. Les prochains défis qui nous attendent, comme le vieillissement de la population, les différentes transitions et les besoins sociaux, peuvent être pris en compte.

Questions des député.e.s

Q (PLR) : Il trouve intéressant de devoir se projeter au-delà du budget de l'année suivante pour voir la volonté du Conseil d'Etat. **Sur le déficit, il a bien compris que le canton était noté sur les comptes**. Or, le budget est une autorisation de dépense et le but reste d'avoir un budget réaliste avec un objectif à atteindre dans les comptes. Il est clair que si l'on est toujours à 209 millions de francs en 2028, on peut se demander ce qu'il en sera en 2028. Il aurait personnellement attendu de se rapprocher du 0 d'ici 2027. **Que se passera-t-il en 2028 lorsque le déficit annuel RFFA n'existera plus ?**

Il y a aussi un manque d'ambitions dans les efforts sur les charges. Si l'on peut saluer les propositions qui sont faites sur les transferts de charges et de compétences ou encore la revue des heures d'enseignement, cela donne l'impression qu'en francs, il y a surtout **deux gros efforts, soit le transfert de charges aux communes et les mesures sur le personnel**. De nouveau, les députés ont l'impression que le Conseil d'Etat n'a pas réfléchi à toutes les autres prises qui peuvent exister. On fait finalement uniquement du transfert de charges et on diminue un peu les prestations au personnel sans se questionner sur le reste. Le député reste persuadé qu'il y a certainement énormément d'économies qui peuvent être faites ailleurs.

Concernant la **dette**, s'il est conscient que ce n'est pas cela qui va nous amener dans une situation avec un frein, il n'en reste pas moins que **l'objectif devrait aussi être à terme de diminuer cette dette** par une vraie baisse drastique en la divisant au moins par deux, ce qui n'est pas le cas. Il faut tout de même féliciter la gestion de l'Etat, puisque cette dette n'a pas un coût important et que les trois quarts des dettes sont à long terme. On va cependant arriver à un moment où il faudra un taux plus élevé, ce qui coûte évidemment plus cher.

Concrètement, le député a bien compris que le PFQ n'a pas été revisité suite au projet de budget. Néanmoins, est-ce que le plan va être actualisé compte tenu de ce qui a été voté au budget ? D'autre part, sur les ETP, **il y a en moyenne 250 ETP de plus chaque année, avec une hausse plus importante** sur les premières années en vendant le fait que l'on aura moins ensuite. Or, chaque année, on déplace le PFQ et on a toujours une hausse importante qui reste, ce qui peut rendre quelque peu dubitatif. Le député pourrait entendre qu'il y ait une baisse nette en raison de certains éléments, par exemple du transfert de charges aux communes. **A-t-on mesuré en termes d'ETP ce que l'on pourrait économiser avec les transferts de charges ? Est-ce que c'est cela qui explique, le cas échéant, la diminution nette d'ETP pour les années à venir ?**

Dans le **RD 1562** (programme de législature), on explique que les ETP avec l'afflux migratoire vont diminuer dans le temps. **Que va-t-il se passer avec les ETP économisés**, notamment seront-ils remplacés par les nouveaux postes demandés dans le PFQ, ce qui peut limiter l'impression de baisse ?

Enfin, sur la question de l'indexation, le PFQ part du principe que l'on ne l'attribuera pas en 2025 et en 2027. Il n'en demeure pas moins que, dans les hypothèses du DF, on évoque une inflation de 1,5% en 2025 puis de 1%. **Que coûterait l'indexation correspondant à cette inflation si elle venait à être votée ?** R (M^{me} Fontanet) : Elle rappelle que, comme pour cette année, le coût de l'indexation a beaucoup varié par rapport à ce à quoi il arrive. **Il n'y a a priori pas de raison de donner quelque chose pour l'indexation, mais le Conseil d'Etat attend le taux véridique.** Si les prévisions du PFQ se confirment, on parle de 4,5% d'indexation au total. On sait que 1% représente 60 millions de francs et on peut donc pencher pour un montant de 270 millions de francs.

R (M^{me} Fontanet) : **Sur l'adaptation du PFQ**, le Conseil d'Etat s'y attellera tant bien que mal, si c'est une demande du Grand Conseil. Il faut rappeler que le **Grand Conseil tend à refuser le PFQ de façon constante ces dernières années** et on peut se demander si cela vaut la peine que

l'administration fournisse ce travail. Le parlement reste maître de sa décision et le DF la suivra.

Concernant les ETP économisés en lien avec les mesures de transfert vers les communes, il faut rappeler que, dans le transfert de charges, le but est de ne pas engager de nouvelles personnes et de ne pas remplacer les personnes qui sont actuellement là, **en particulier au niveau de la police**. L'idée est de voir les besoins au cours des années et de s'assurer que ces postes ne sont pas demandés au niveau de l'Etat, mais au bien au niveau des communes. **Il y aura donc des non-engagements**, mais pas de départs au niveau du canton.

Q (PLR) : A quoi pourraient correspondre ces transferts de charges en termes d'ETP ? R (M^{me} Fontanet) : On parle d'une vingtaine d'ETP entre 2026 et 2027.

Q (PLR) : Il a toujours le sentiment qu'il y a beaucoup d'engagements au début, mais que l'on finit par déplacer le PFQ et que le rythme ne baisse pas.

R (M^{me} Fontanet) : Le député a raison et l'on sait que ça se passe régulièrement comme cela sur les postes. On prévoit nos besoins de façon assez claire sur les années proches et de façon moins précise sur les années ultérieures. La baisse n'est pas liée à des économies par le biais d'un non-engagement. Pour revenir sur ce qui a été dit, ce sont en fait **67 postes pour la police qui seront transférés sur le PFQ.**

Q (PLR) : Le PFQ est vraiment important pour les députés. S'il s'agit d'un outil d'aide à la gestion pour le Conseil d'Etat et la haute administration, il est aussi utile pour le parlement en tant qu'entité de contrôle. Les députés peuvent s'y référer durant la législature et suivre les décisions du gouvernement, ce qui souligne la nécessité qu'il soit mis à jour en vertu des décisions prises par les députés. R (M^{me} Fontanet) : Il sera de toute façon mis à jour en septembre avec le projet de budget.

Q (S) : Il revient sur les hypothèses de revenus de la BNS et note qu'on penche pour des revenus de 200 millions de francs entre 2026 et 2027. Quelles sont les hypothèses qui permettent d'affirmer cela ? R (M^{me} Fontanet) : La BNS n'a pas versé de dividendes seulement deux fois dans son existence et, à chaque fois, le canton avait pu ne pas l'inscrire au budget. Genève part du principe que, s'il devrait encore ne pas y avoir de revenus pour les cantons l'année prochaine, la situation devrait ensuite s'améliorer. Il s'agit évidemment d'une prévision, mais les tableaux établis et les réflexions menées avec les autres cantons vont dans ce sens. Par ailleurs, il y a une volonté de revoir la convention en vigueur qui devra de toute façon l'être en 2025. Les cantons souhaitent la revoir pour lisser les choses et ne pas se retrouver avec de trop grandes différences entre les années. R (M. Fornallaz) : On utilise

plusieurs méthodes. **On regarde notamment le bénéfice moyen pour voir ce qui serait nécessaire pour absorber la réserve négative de la BNS.** Il reste très difficile de prévoir les redistributions du bénéfice.

Q (S) : En substance, cela reste donc une appréciation cantonale. **R (M^{me} Fontanet) :** C'est le cas et chaque canton fait la sienne. Quand on a des informations qui laissent penser que l'on n'aurait pas ces revenus, on ne les inscrit pas au projet de budget.

Q (S) : Sur les **hypothèses de taux d'intérêt sur la gestion détaillée**, en septembre dernier, lors de la présentation du DF sur le projet de budget, le département avait apporté des slides très détaillées sur cette question, slides qui mentionnaient alors une hypothèse de taux de 1,3% pour 2024 et beaucoup de prêts qui arrivaient à échéance. **Est-ce que ces hypothèses sont les mêmes dans le PFQ ?** **R (M^{me} Fontanet) :** Elle confirme que ces éléments sont pris en compte.

Q (S) : Sauf erreur, il est indiqué pour 2024 que le taux est de 1,3% pour 2024. **Quelles sont les hypothèses pour les années suivantes ?** **R (M. Fornallaz) :** Ces éléments se retrouvent au chapitre 8 du rapport. Les hypothèses retenues en termes de croissance du PIB, d'inflation et d'obligations à dix ans de la Confédération sont affichées et sont celles qui sont utilisées pour l'élaboration du PFQ.

Q (S) : **A-t-on les chiffres précis pour les objectifs de taux pour 2025, 2026 et 2027 ?** **R (M. Fornallaz) :** **Le taux utilisé pour 2025 est de 1,3%, 1,8% pour 2026 et 2,1% pour 2027.** C'est ce sur quoi on se base pour calculer le montant des intérêts. Il s'agit plus d'hypothèses que d'objectifs.

Q (S) : **Sur le volet canton-communes, les transferts de charges et de compétences** sont évidemment un enjeu, mais cette thématique lui rappelle les discussions qui ont lieu à la commission fiscale sur la **question de la neutralité dans les échanges**. Or, il n'y a pas du tout de neutralité dans les échanges mentionnés ici. **R (M^{me} Fontanet) :** On n'est pas du tout dans le même domaine. L'objectif du Conseil d'Etat depuis plusieurs législatures maintenant est de modifier la situation du canton d'une façon ou d'une autre par rapport aux communes. Il y a donc un pourcentage de charges dynamiques assumées par le canton qui peut parfois varier. Si on regarde la comparaison avec les autres cantons et les autres communes, on voit **que les cantons se voient imposer des charges dynamiques de façon beaucoup plus importantes.** **C'est pour cela que l'on a essayé depuis deux législatures maintenant de transférer des charges aux communes**, avec le succès que l'on connaît. Le canton a convenu avec les communes qu'elles n'accepteraient pas de transfert de charges sans les compétences allant avec. Moyennant les compétences et le

fait que cela ne soit pas neutre, il y aurait une entrée en matière sur ces questions. Dans ce contexte, le canton a signé un **protocole d'accord avec les communes sur les transferts de charges et de compétences** au milieu de la précédente législature et c'est ce sur quoi on travaille actuellement. La question fiscale à laquelle se réfère le député est un autre point. Il s'agit de l'exonération de la fiscalité des communes de certaines fondations publiques, notamment liées au logement, qui entraînerait une perte de revenus pour l'Etat. Le canton serait partant pour faire cette exonération fiscale en souhaitant une compensation. Les fondations immobilières des communes ne paieraient plus d'impôt immobilier complémentaire, mais l'Etat ne devrait pas subir de perte de revenus.

Q (S) : Il trouve évident que ces transferts de charges et de compétences ne soient pas liés avec la neutralité. **A quoi correspond la répartition canton-communes de 25 millions de francs en négatif qu'il retrouve sur la slide 11 ?** **R (M^{me} Fontanet) :** Cela correspond au **PL écrêtage**. Ce projet de loi a été refusé et a été retiré par le Conseil d'Etat. Or, il avait été compté au départ et faisait partie du PFQ. On a donc mis des pertes ou des économies sur certaines dépenses sociales et il a fallu renoncer à ces économies suite à l'abandon de ce projet. C'est ce qui figure ici. **Q (S) :** Le projet de loi figurait dans le projet de budget 2023 ? **R (M. Fornallaz) :** Il confirme et précise que **le projet de budget 2024 a été corrigé pour prendre en compte le retrait.**

Q (PLR) : Elle revient sur un éventuel refus de la part des groupes du PFQ. Il s'agit d'une nouvelle législature et le PLR part sur une nouvelle base. **Est-ce que le Conseil d'Etat a tout de même vraiment cherché des économies ?** Il n'y a par exemple pas d'économies avec l'absentéisme qui est une ligne neutre. Quand la députée reprend les chiffres de l'absence, si l'Etat ne la compense pas, d'autres le font, comme les HUG qui ont un taux d'absence de 10%, dont 4,85% de longue durée, pour un coût de 35 millions de francs. **R (M^{me} Fontanet) :** **Le coût a été chiffré et cela représente environ 100 millions de francs par année.** Contrairement à d'autres entités, il est vrai que l'Etat ne remplace pas, de manière générale, les absences. Les HUG ne peuvent pas faire sans et ont un très fort taux de rotation du personnel intérimaire. En matière de coûts, il y aurait une réduction d'environ 20 millions de francs du coût pour l'Etat si on baissait ce taux d'absence de 1%. En tant que tel, étant donné que ces coûts n'apparaissent pas et ne sont pas budgétisés, on ne peut pas demander de l'argent pour supporter le coût de l'absence. Il est donc difficile de faire apparaître ces chiffres.

Q (PLR) : Le discours que font remonter les membres du Conseil d'Etat témoigne pourtant d'un **épuisement général des collaborateurs qui vient aussi de l'absence de collègues pas remplacés.** Est-ce que ce non-

remplacement, alors même que l'on crée d'autres postes pour pallier cet épuisement, ne devrait pas changer pour **lutter en premier lieu contre l'épuisement ? R (M^{me} Fontanet) : Il y a en effet un problème d'épuisement des collaboratrices et collaborateurs. Dans le plan absence du Conseil d'Etat, une attention est portée sur les présents. S'il est nécessaire de resserrer les conditions pour surveiller l'absence de celles et ceux qui ne sont pas là, il faut aussi s'occuper de celles et ceux qui sont là. A cet égard, le plan serait d'avoir un pool de personnes tournant entre les services pour apporter une aide au PAT. Les enseignants sont, pour leur part, remplacés par un système qui existe déjà. Ce pool permettrait d'obtenir de l'aide durant les absences. La délégation RH du Conseil d'Etat a aussi accepté que, lorsque cela est nécessaire, les absences pour congé maternité puissent être remplacées, ce qui n'est pas fait obligatoirement aujourd'hui. Les absences commencent souvent en fin de grossesse jusqu'à quatre semaines avant l'accouchement et ces remplacements peuvent venir aider pour limiter l'épuisement qui en résulte. Concrètement, plus il y a d'absence, plus cela engendre encore de l'absence. En revanche, tout ceci ne figurera pas comme une mesure d'économie en tant que telle, mais figurera quelque part comme un coût supplémentaire qu'il faudra se partager entre les départements, avec des collaborateurs pouvant aller de service en service. Q (PLR) : Cela pourrait tout de même réduire les charges à terme. R (M^{me} Fontanet) : Il faudrait au contraire des charges supplémentaires pour payer ce personnel. Les chiffres de l'absence restent difficiles à chiffrer et les coûts ne sont pas visibles en tant que tels comme une mesure d'économie.**

Q (Ve) : Une des mesures du Conseil d'Etat est la **suspension de l'annuité entre 2025 et 2027**. Si on regarde les précédents PFQ, cela était déjà le cas et il s'agit finalement d'un leitmotiv récurrent, à savoir faire du personnel une **variable d'ajustement** du Conseil d'Etat. **Comment le gouvernement peut-il revenir à chaque fois à la charge avec cette mesure structurelle qui fera certes gagner 140 millions de francs ?** Dans le même temps, on parle dans le programme de législature d'attractivité de l'Etat, de stratégie « Travailler autrement », de confiance, de collaboration, de responsabilité et de résultat. Tout ceci est très bien, mais la rémunération doit aussi suivre. Dans sa brochure « Travailler à l'Etat de Genève », l'OPE indique bien aux personnes cherchant un emploi à l'Etat que le salaire des membres du personnel est calculé en fonction de la classe salariale et du nombre d'annuités. Cette instabilité peut créer une forme de méfiance et un sentiment de manque de reconnaissance. Revenir chaque fois avec cette suppression de l'annuité peut démotiver les gens, ce d'autant plus qu'aucune indexation n'est proposée dans les quatre années à venir. R (M^{me} Fontanet) : Pour arriver au déficit maximum

admissible, le **Conseil d'Etat n'arrive pas à trouver d'autres mesures d'économies**. Son action est encadrée par certaines règles financières qui limitent les possibilités. Le projet de budget a par ailleurs été présenté avec l'annuité et la conseillère d'Etat est personnellement favorable à son maintien. Le carcan financier fait que l'on ne parvient pas à fermer le PFQ en payant l'annuité, quelque chose que les associations représentatives du personnel entendent et comprennent. Ces dernières ont admis la bonne foi du Conseil d'Etat qui fait fi de cette suppression dès qu'il le peut. Il est très vrai de dire que ces mesures ne sont pas idéales en termes de sérénité.

Q (Ve) : Elle n'a pas vu beaucoup **d'informations sur G'Evolve** et aimerait un point d'avancée. **R (M^{me} Fontanet) :** Les travaux de la commission paritaire sont confidentiels en accord avec le personnel. Une présentation des travaux pourra être faite dès que la commission paritaire aura mené correctement ses travaux. C'est la commission qui communiquera quand elle décidera et non pas le Conseil d'Etat. Il est peu probable qu'elle se prononce sur des évaluations avant qu'elles n'aient toutes été faites. En revanche, il faudra un projet de loi par la suite, et la commission sera évidemment saisie pour en savoir plus sur les travaux menés.

Q (MCG) : Sur la question de l'AIG, il ne voit pas **pourquoi l'aéroport ne peut prendre à 100% en charge la prestation de sécurité au vu de ses bénéfécies**.

Le député a également vu dans la présentation du département qu'un transfert de charges pour les **TPG** était prévu au niveau communal. **De quelles charges parle-t-on ?**

D'autre part, on sait que les **allocations familiales** sont versées aux personnes, peu importe qu'elles soient résidentes ou non, alors que le coût de la vie diffère d'un endroit à un autre. Il y a un minimum fixé par la Confédération à 250 francs, mais les montants varient bien d'un canton à un autre. Il est par exemple de 350 francs dans le canton de Vaud par enfant. L'allocation est donc bien basée sur le lieu de résidence et **le député peine à comprendre que l'Etat de Genève verse la même chose pour celles et ceux qui ne vivent pas sur le canton**. Il en va de même pour les **subsides d'assurance-maladie** alors que le pouvoir d'achat est plus important en France voisine. Le système serait peut-être alors un peu moins attractif pour les frontaliers.

Enfin, lorsque l'on vote les budgets, on fait toujours état du **grand nombre de fonctionnaires** à Genève par rapport à d'autres cantons, par rapport Zurich, et surtout au vu des prestations que le canton fournit pour la Genève internationale ou encore les frontaliers. Il y a un objectif de 1004 nouveaux

postes dans le PFQ. **Comment cette prévision a été établie afin de sortir des contre-vérités et de pouvoir se positionner politiquement ?**

R (M^{me} Fontanet) : Sur l'aéroport, il n'est pas possible de lui imposer 100% de la charge puisqu'il transfère 50% de son bénéfice au canton. Il doit aussi faire face à des développements en matière d'énergie et il a été estimé correct de lui demander la moitié de la prise en charge, même si l'aéroport dit que ce sont des tâches qu'il assume déjà en partie dans d'autres domaines. Il paraissait difficile d'imposer plus à l'aéroport et cela sera peut-être revu dans un second temps.

Sur le **transfert des charges et des compétences avec les TPG**, il s'agit d'un projet en préparation. Il ne figurera pas avant plusieurs années au PFQ. M. Maudet est chargé des TPG et pourrait en dire plus sur ce projet dont les tenants et aboutissants sont en cours de discussion avec les communes. Sauf erreur, **il s'agirait de permettre aux communes d'avoir des compétences en matière de desserte et d'horaires, avec une partie du financement à leur charge.** Il y a en tout cas un développement très important de l'offre des TPG qui est prévu au PFQ avec des montants qui vont jusqu'à 160 millions de francs sur le PFQ en augmentation pour la desserte des transports publics. L'idée est de faire en sorte que les communes puissent aussi avoir des compétences en la matière et qu'elles assument en contrepartie une partie des charges.

Sur la question des **allocations familiales**, la conseillère d'Etat comprend que le député estime que l'on ne devrait pas verser le même montant aux personnes au bénéfice **d'un permis G** puisque les coûts de la vie seraient moins importants dans leur pays de résidence. M^{me} Fontanet ne peut pas répondre sur ce point, mais ne sait pas s'il serait seulement légal de traiter différemment deux personnes sur la base de leur lieu de résidence à partir du moment où l'allocation est versée par l'employeur. Il faudrait peut-être poser la question au DCS.

Enfin, sur la dernière question, il n'est **vraiment pas possible de faire un équivalent avec d'autres cantons puisque, par exemple à Zurich, certaines tâches du canton de Genève sont assumées par les communes** et donc par des fonctionnaires communaux. Dans les comparaisons qui sont habituellement faites, on prend en compte l'ensemble des fonctionnaires cantonaux et communaux. Maintenant, il faut aussi rappeler qu'il y a à Genève des lois qui ne sont pas issues de la volonté du Conseil d'Etat et qui engendrent nécessairement une augmentation du nombre de postes. Il est vrai que, par rapport au nombre d'habitants, il y a plus de fonctionnaires dans le canton de Genève par rapport à ailleurs.

Q (LJS) : Il trouve également regrettable d'avoir des prévisions négatives d'autant que l'on utilise cette fameuse soupape liée à la RFFA avec le risque d'avoir des revenus fiscaux qui manquent. On voit finalement avec les comptes que ce n'est pas le cas. **Le député comprend que les mesures structurelles se sont arrêtées du moment où l'on rentrait dans la limite de déficit.** **R (M^{me} Fontanet) :** On n'a pas arrêté les mesures, mais il n'y avait **pas d'autre mesure à proposer**. Le Conseil d'Etat a cherché différentes mesures et pris acte du passé dans lequel il avait déposé toute une série de mesures qui avaient été refusées. Il est revenu avec une **mesure sur le taux de cotisation en se disant que le changement de composition du Grand Conseil pouvait faire en sorte qu'il y ait une volonté. Il s'agit d'une mesure structurelle à long terme qui n'a pas d'effet immédiat**, mais qui permet une baisse des charges régulières par rapport à cet élément. Pour le reste, il n'y a pas de recette miracle si ce n'est dépenser moins.

Q (LJS) : Les **charges sont tout de même maîtrisées** sur les dernières années avec des revenus qui ont dépassé les attentes. **R (M^{me} Fontanet) :** Elle confirme et rappelle **les 1,5 milliard de francs de revenus en plus, ce qui est juste gigantesque, dont 1,2 milliard de francs uniquement liés aux revenus fiscaux. L'Etat a vécu des années très particulières avec le covid et la RFFA qui ont démultiplié la fiscalité des entreprises qui ont rapporté énormément et dont les bénéficiaires ont donc augmenté avec les revenus fiscaux qui s'ensuivent.** De nouveau, on a compté en plus des revenus et on travaille encore avec l'AFC et la DGFE pour voir comment on pourrait se comparer à d'autres cantons. Il semblerait que l'économie genevoise soit beaucoup plus réactive que celle des autres cantons et qu'à ce niveau-là, le canton a beaucoup de chances. Il n'y a en tout cas pas de recettes cachées.

Q (LJS) : Sur **l'évolution des postes, certains ne coûteraient rien puisqu'ils sont liés aux crédits supplémentaires et sont donc activables sur l'investissement.** Or, une fois que l'investissement est fait, ces postes coûtent et passent quelque part. **R (M^{me} Fontanet) :** Elle confirme **qu'ils finissent par coûter après.** Certains postes ne coûtent vraiment rien, à l'instar de certains postes au DIP ou DEE qui sont entièrement financés par la Confédération. **Pour les postes liés à des investissements, on dit qu'ils sont activables et ces postes passent dans l'investissement. Une fois l'investissement terminé, ces postes n'ont pas de raison d'être prolongés et disparaissent.** Il est évident que certains postes doivent eux rester et finissent ensuite par coûter. C'est bien pour cela que l'on distingue les postes activables en investissement et ceux qui sont financés par Berne. Il faut aussi faire la distinction avec les auxiliaires qui sont temporaires et ne peuvent être renouvelés que deux fois sur trois ans avec la possibilité de stabiliser ces gens si un poste se libère.

Q (LJS) : Sur les mesures qui vont toucher spécifiquement les **enseignants du cycle d'orientation**, le député se questionne un peu, alors même **que ces enseignants ont la même formation que ceux dans l'enseignement obligatoire**. Il s'agit d'un geste un peu maladroit et il manque de la visibilité sur les raisons de ces mesures. **R (M^{me} Fontanet) :** Il s'agit d'un élément connu et les **éléments comparatifs montrent que, dans le canton de Genève, les enseignants du cycle d'orientation travaillent quatre heures de moins que l'ensemble des enseignants dans les autres cantons suisses**. Les études confirment cela. Les enseignants du cycle estiment pour leur part que leur travail est différent et qu'il ne se fait pas entièrement en présentiel. C'est dans ce contexte que cette mesure a été formulée bien qu'il s'agisse finalement d'une ancienne rengaine.

Q (S) : Est-ce que le Conseil d'Etat a mené une évaluation de la croissance démographique sur la durée de ce PFQ ? **R (M. Fornallaz) :** Le PFQ tient compte de l'évolution démographique des personnes âgées ou encore des besoins de l'assistance sociale, **mais pas de l'évolution démographique générale du canton**.

Q (S) : Sur l'évolution prévue des revenus, on constate que, malgré une croissance du PIB et du niveau des revenus, les revenus de fonctionnement à fin 2027 restent inférieurs aux revenus de fonctionnement des comptes 2022. **R (M^{me} Fontanet) :** Cela s'explique par les correctifs des années antérieures. Quand on présente les comptes, il y a des correctifs qui rentrent pour des années précédentes. Comme on ne remet pas sur chaque année la taxation qui est rentrée, en 2022, les comptes ont vu des entrées très importantes sur 2021. On ne peut pas tenir compte d'éléments très importants en 2021, qui ne se reproduisent pas en 2022, en 2027. Le DF tient compte de tout cela et peut-être qu'à la fin des comptes 2023 il faudra aussi revoir certaines choses, et notamment les estimations et prévisions pour les années futures pour les mettre à niveau. Donc, les comptes d'une année comprennent toutes les rentrées des années antérieures que l'on ne peut pas prendre en compte quand on fait des prévisions pour les années suivantes. On prend en compte ce que l'on évalue sur l'année en cours. **R (M. Fornallaz) :** En page 36 du rapport, on présente la sensibilité de l'impôt par rapport au taux de croissance. 1% de PIB représente environ 40 millions de francs sur l'impôt des personnes physiques. 1% de croissance sur l'impôt des personnes morales représente entre 23 et 25 millions de francs. On voit donc que la croissance ne génère pas non plus des centaines de millions de francs en plus.

Séance du 24 janvier 2024 : Suite de l'audition du département des finances et prises de position des groupes

Q (S) : Les mesures du PFQ ont-elles été prises dans l'objectif de retour à l'équilibre ou certaines auraient-elles été soutenues par le Conseil d'Etat indépendamment de la réalité financière du canton ? **R (M^{me} Fontanet) :** Le canton connaît une augmentation constante de ses charges et il convient de trouver des solutions structurelles pour contenir les charges et arriver à des économies sur le long terme. C'est dans ce contexte qu'il a réfléchi à différentes mesures. Certaines sont véritablement liées au fait que l'Etat doit arriver à l'équilibre, respectivement au déficit maximum admissible, d'ici à la fin du PFQ, soit en 2027. Cela peut se faire par une mesure comme le versement de l'annuité une année sur deux. Il ne s'agit pas d'une mesure ayant un effet pérenne, mais d'une mesure qui permet de ne pas augmenter les charges sur une année donnée. Il est ensuite possible de remettre l'annuité sur l'année qui suit, ce qui fait évidemment remonter les charges. Une autre mesure est celle du taux de cotisation LPP qui devrait, à terme, permettre de réduire les charges.

Q (S) : Est-ce que la question du **transfert de charges et de compétences aux communes** relève de l'aspect financier ou d'une volonté de revoir cette répartition ? **R (M^{me} Fontanet) :** Déjà en 2018, le PFQ comportait des montants importants pour le transfert des charges aux communes, en lien notamment avec le taux de charges dynamiques assumées par les communes qui est très proche de zéro et respectivement le taux de charges dynamiques assurées par le canton. Ces montants prenaient aussi en considération la situation dans les autres cantons où l'on voyait bien que ce taux n'était pas le même. Il s'agit donc bien d'une réforme structurelle pour que le canton ne soit pas le seul à avoir ces charges qui augmentent parce que ce sont des charges dont on sait qu'elles ne vont pas cesser d'augmenter, d'où la notion de charge dynamique.

Q (S) : Il pose la même question que précédemment sur **les charges d'enseignement au cycle d'orientation**. **R (M^{me} Fontanet) :** Cette mesure découle d'un comparatif intercantonal et l'économie réalisée n'est pas si importante que cela. Il n'est pas proposé ici d'augmenter le temps de travail des collaborateurs, mais d'augmenter leur temps de présence en classe en prenant sur la semaine deux heures supplémentaires d'enseignement. Les enseignants ont actuellement un temps important passé à la maison pour préparer les cours et corriger des copies. Le Conseil d'Etat ne voit pas pourquoi les enseignants genevois devraient passer plus de temps à la maison que devant les élèves et pourquoi la situation doit différer autant par rapport aux autres cantons. **Par ailleurs, par rapport au projet actuellement devant le Grand**

Conseil qui parle de six heures, on est ici sur une proposition de deux heures. Il faut aussi rappeler que cette mesure n'est **effective qu'à partir de 2027**, ce qui questionne la pertinence d'une grève d'une semaine en 2024, soit trois ans avant, avec le risque de pénaliser l'ensemble des élèves et notamment ceux qui ont leurs évaluations cette année. Il y a encore tout le temps de discuter des modalités de mise en œuvre de la mesure et la conseillère d'Etat a pu dire aux syndicats qu'ils rendent service par cette décision à celles et ceux qui sont favorables à l'augmentation des heures d'enseignement. Il est tout simplement inaudible de lancer cette grève maintenant et il faut tout d'abord prendre le temps de discuter et de voir ce que l'on peut faire.

Q (LC) : On constate tout de même, entre les charges et les revenus, une augmentation des recettes de 1,5 milliard de francs sur la période, ce qui est énorme, quand bien même le DF se serait basé sur des résultats nets déficitaires en partant du principe qu'il y a un déficit maximum admissible qui est lié. **Est-ce que l'hypothèse d'essayer d'équilibrer les comptes n'était pas possible par rapport à cette analyse ? R (M^{me} Fontanet) :** **Plutôt qu'équilibrer les comptes, il faut surtout arriver à une planification équilibrée**, notamment pour estimer les dépenses à venir. **L'augmentation des charges est majeure alors même qu'il y a des projets très importants qui arrivent.** L'Etat a tenté d'équilibrer et, si l'augmentation en termes de revenus est énorme, elle est aussi exceptionnelle. Genève a beaucoup de chance d'avoir ces revenus, mais il faut rappeler que cette augmentation de revenus ne tient pas encore compte d'une baisse de l'imposition. M^{me} Fontanet se réjouit donc de voir la réalité lors des comptes. A un moment donné, si on a dans un PFQ une entrée prévue à 10 et qu'elle est bloquée à 5 par la loi, la planification doit en tenir compte. La conseillère d'Etat peut en tout cas assurer le député que tous les efforts possibles ont été faits pour essayer de revoir la planification et la baisser. C'est juste impossible à ce stade. **Le Conseil d'Etat a pris note de la position de la majorité qui a clairement dit qu'elle souhaite des projets de loi équilibrés.** Il faudra voir ce que l'on pourra faire pour le prochain PFQ, qui sera fait en même temps que le projet de budget alors qu'une année de législature se sera déjà écoulée.

Q (LC) : **Que ferait l'Etat alors** par hypothèse si ses besoins importants étaient maintenus sans avoir ces 1,5 milliard de francs de recettes exceptionnelles qui sont finalement assez incertaines ? **R (M^{me} Fontanet) :** Elle rejoint tout à fait le député. **On a aujourd'hui la chance d'avoir une situation très florissante en termes de revenus fiscaux qui permet à l'ensemble du Conseil d'Etat de mener des projets qui vont au-delà de l'indispensable nécessaire.** Si on ne faisait que cet indispensable nécessaire, on ne mènerait pas les projets politiques d'envergure pour donner des moyens

supplémentaires au sport ou à la culture et on n'utiliserait la marge de manœuvre donnée qu'en la limitant aux seules obligations légales. Si les revenus venaient à baisser drastiquement un jour, à moins d'être dans le cadre d'une crise où l'on aurait des moyens d'urgence, il faudrait bien resserrer la vis et avoir un train de vie réduit. On arrive aujourd'hui à mener tous ces projets tout en diminuant la dette. Il est important de rappeler que, **l'année dernière, la dette a baissé de 900 millions de francs et qu'elle va aussi baisser de façon importante cette année.** On arrive donc à avoir des politiques publiques ambitieuses, des comptes positifs et une diminution de la dette. Si on peut faire le choix de juger la situation financière du canton sur la base d'une autorisation de dépense, dans l'orthodoxie comptable, on doit la juger sur la base des comptes, ce que font notamment les agences de notation. Quand on parle de planification financière, il faut bien comprendre que l'on est soumis à différents changements que le canton ne contrôle pas, par rapport à la situation aux comptes qui est bien différente. L'agence Standard and Poor's a augmenté cette année la perspective du canton en la mettant en positive et cette note pourrait même augmenter avec un A de plus. Si la conseillère d'Etat entend celles et ceux qui se plaisent à dire que le canton a une situation financière déplorable et qu'il serait quelque part le grec de la Suisse, les vrais spécialistes disent le contraire et il faut savoir s'en féliciter.

Q (PLR) : Il revient sur l'**addendum reçu avec la mise à jour du PFQ (voir annexe 2).** **R (M^{me} Fontanet) :** Elle aimerait justement donner quelques éléments sur ce courriel. **L'exercice demandé au DF était justement de remettre à jour le plan sur la base des amendements faits par le Conseil d'Etat et par le Grand Conseil dans le cadre du projet de budget. Le problème est qu'il s'agit d'une mise à jour statique qui se fait, un peu comme une baisse d'impôt, sur la base des informations que l'on a à un moment donné.** Mais il faut rappeler que, si le Conseil d'Etat avait eu ces amendements avant, il n'aurait pas présenté cette planification telle qu'elle est maintenant. Il aurait au contraire pris connaissance de ces amendements et vu les éléments que cela entraînait, en particulier l'augmentation de 15 millions de francs du déficit et le fait que l'on sortait du déficit maximum admissible. Cela aurait amené l'exécutif à se poser d'autres questions et à procéder à d'autres arbitrages. Les services ne peuvent pas faire ces choix à la place du Conseil d'Etat et il n'est pas non plus possible de les faire une fois que tout cela est fini. La mise à jour remise paraît en effet très légère, mais elle prend en compte le fait que le Conseil d'Etat n'a pas revu la planification une fois que les amendements ont été déposés. Le gouvernement peut juste présenter une nouvelle addition, mais ne peut pas revoir le tout. La conseillère d'Etat

invite donc les députés à prendre en compte que le Conseil d'Etat n'a pas mené de séances pour revoir la planification.

Q (PLR) : Que va-t-il se passer en 2028 lorsque le déficit maximum admissible sera tombé à zéro ? Il s'attendait à ce qu'il y ait un PFQ qui diminue aussi pour être le plus proche possible de zéro d'ici à 2027. Il aimerait donc savoir ce qui est prévu pour 2028. C'est un peu comme pour la CPEG où l'on fait des réformes pour lesquelles il faut recapitaliser constamment jusqu'à avoir une réforme extrêmement violente qui péjorera bien plus les futurs rentiers de la fonction publique. L'idée est la même et il faut penser à la personne qui devra prendre une décision en 2028. On part donc d'une situation qui est mise à jour, mais le député s'attendait quelque part à un autre effet et il a du mal à accepter qu'il n'y ait pas dans le plan financier une volonté de faire en sorte d'être à zéro en 2027 ou du moins de s'en rapprocher le plus possible. Le député ne parle ici même pas de la progression des postes qu'il trouve très exagérée, mais le PLR saura faire le nécessaire sur ce point. **R (M. Fornallaz) :** Il précise que le graphique tombe vers le bas puisqu'en 2025, 2026 et 2027, le canton a déjà pris en compte les nouvelles estimations fiscales.

Q (PLR) : Il a bien compris l'effet sur le revenu des estimations fiscales, mais rappelle que ses doutes portent sur les changements qu'il faudrait effectuer au niveau des charges. **R (M^{me} Fontanet) :** Quand on regarde le document sur le PFQ, le Conseil d'Etat ne demande pas aux députés de dire s'ils sont d'accord ou non avec la planification, mais bien d'en **prendre acte**. Il est donc demandé à la commission de prendre acte de la planification financière du Conseil d'Etat telle qu'elle s'est faite au vu du contexte du programme de législature. Il ne s'agit pas d'une validation comme pour une loi, mais de prendre acte.

Q (S) : En cas de refus de prendre acte par la majorité de la commission, cela ne change rien et le Conseil d'Etat n'aura pas à revenir avec une nouvelle proposition. **R (M^{me} Fontanet) :** Il est même impossible de revenir avec une nouvelle planification. Le Conseil d'Etat reviendra donc avec le projet de budget 2025 et le PFQ 2025-2028. C'est alors que l'on pourra voir si l'on est retombé en dessous du déficit maximum admissible.

Prises de position des groupes

M^{me} Fontanet aimerait remercier en préambule le Grand Conseil d'avoir renvoyé le PFQ en commission cette année, ce qui n'avait pas été le cas l'année dernière. Le Conseil d'Etat est touché que la commission ait pu l'examiner et l'en remercie sincèrement.

(UDC) : Le groupe UDC ne prendra pour sa part pas acte de ce rapport qui reste finalement lié au programme de législature. Encore une fois, rien que sur la question des futures charges qui surviendront tôt ou tard, les augmentations prévues **au niveau des postes** font peur, notamment en raison de leur impact sur les prochains budgets. Le député relève tout particulièrement les 604 ETP prévus pour la politique F et on ne peut que prendre peur vis-à-vis de ces annonces. Il est regrettable d'arriver à une telle fuite avant qui perdure depuis des années en ne venant qu'avec des **propositions d'augmentations**. Pour le député, le nouveau Conseil d'Etat n'a pas encore pris la mesure de l'ampleur des **réformes** à faire et le groupe UDC espère que les prochains PFQ seront un peu plus réalistes. Par souci de cohérence avec sa position sur le programme de législature, le groupe UDC ne prendra pas acte de ce rapport et invite le reste de la commission à en faire de même.

(Ve) : Contrairement à l'UDC qui a refusé le programme de législature, le groupe des Verts l'a accepté en ce qu'il s'agit d'un programme d'action. Le PFQ est pour sa part la proposition de mise en œuvre de ces actions et avec quels moyens. Le groupe n'est pas satisfait par les mesures demandées, notamment sur la **question des annuités** en tant que variable d'ajustement. Le Conseil d'Etat pourrait faire preuve d'un peu plus d'imagination pour trouver des alternatives à cette solution qui est certes généreuse, mais injuste et incohérente en touchant le salaire du personnel une année sur deux. Le groupe des Verts regrette également la proposition des **deux heures d'enseignement supplémentaires pour les enseignants du cycle d'orientation**. S'il comprend la volonté de voir les collaborateurs présents deux heures de plus devant les élèves, il ne s'agit pas là d'économies substantielles, mais plutôt d'une volonté d'harmonisation au niveau intercantonal. Or, les cantons ont justement une certaine autonomie en matière éducative et chacun présente ses propres particularités. Genève doit faire face à une grande hétérogénéité dans le profil des élèves et leurs besoins. On sait que le travail des enseignants ne se limite pas à l'enseignement, mais aussi, comme ont pu le dire la conseillère d'Etat et le DIP, à accompagner les élèves sur le chemin de la vie future. Ce travail doit rester cohérent de l'enseignement secondaire I au secondaire II. Il est important d'avoir cette unicité des statuts pour cet accompagnement. Le groupe regrette ces deux mesures **et refusera de prendre acte du rapport pour ces raisons notamment.**

(MCG) : Le groupe MCG ne prendra également pas acte du PFQ. Comme pour son argumentaire sur le programme de législature, il pense que le gouvernement pourrait faire un effort sur cette **problématique de rétrocession à la France** et entamer un dialogue pour diminuer cette subvention de près de 350 millions de francs à l'Ain et à la Haute-Savoie. Il

s'oppose également au **poids de la péréquation**. Pour toutes ces raisons, et au vu des ajustements qui ne sauraient être faits sur les salaires de la **fonction publique**, le MCG ne prendra pas acte de ce rapport et soutiendra un effort d'économies un peu plus grand.

(S) : Le groupe souhaite soulever le **caractère assez artificiel** de cet exercice du PFQ, puisqu'il est finalement assez difficile d'avoir des évaluations de recettes fiables sur un délai de quatre ans. On utilise donc des évaluations très **approximatives** pour prendre des mesures qui sont annoncées comme des mesures très concrètes qui ont des impacts évidents et qui suscitent de vives tensions. Le groupe socialiste regarde de manière assez globale l'exercice de façon critique, bien qu'il soit imposé par la constitution. Si un certain nombre de mesures sont annoncées comme des mesures d'économies, il s'agit en réalité de **projets politiques sur des mesures structurelles**, qui auraient été présentées quoi qu'il en soit par le Conseil d'Etat, notamment **la suspension de l'annuité, la modification du taux de cotisation employé-employeur ou encore la révision des charges d'enseignement au cycle d'orientation**. Cette dernière mesure aura un impact défavorable sur les conditions de travail des enseignants, ce qui va à l'encontre de ce que défend le parti socialiste. Par son opposition aux mesures, mais aussi au manque de sincérité financière de l'exercice, **le groupe socialiste ne prendra pas acte de ce rapport**.

Vote

Le président met aux voix le RD 1563 :

Pour :	1 (1 LJS)
Contre :	9 (3 S, 2 Ve, 2 MCG, 2 UDC)
Abstentions :	5 (1 LC, 4 PLR)

La commission ne prend pas acte du RD 1563.

Conclusion

Après avoir auditionné le département des finances et avoir posé des questions lors des travaux, les groupes ont pris position pour refuser ce rapport pour des raisons différentes :

- les augmentations prévues au niveau des postes qui sont trop importantes ;
- la questions des annuités en tant que variable d'ajustement (versées en 2025 et 2027 seulement) ;
- l'ajout de deux heures d'enseignement pour les enseignants du cycle d'orientation ;

- la problématique de la rétrocession à la France ;
- le poids de la péréquation et, enfin,
- la modification du taux de cotisation employé-employeur.

Au sein des groupes qui ont refusé de prendre acte de ce rapport, il y a de nombreuses et profondes divergences.

Suite à ces explications, la majorité de la commission des finances vous invite à refuser cet objet.

Annexes :

- 1) Annexe 1 : Présentation du DF relative au Plan financier quadriennal 2024-2027.*
- 2) Annexe 2 : Actualisation du PFQ par rapport au vote du budget 2024.*

Plan financier quadriennal 2023-2027

Commission des finances

10 janvier 2024



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

Page 1

Sommaire

1. Définition du PFQ
2. Introduction
3. Utilisation du PB 2024 au PFQ
4. Résultat
5. Evolution du résultat
6. Revenus fiscaux
7. Evolution des charges
8. Evolution des postes
9. Mesures
10. 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

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

Objectif du PFQ : fournir une perspective à moyen terme en extrapolant les tendances, afin de s'assurer de l'équilibre des finances publiques et, si nécessaire, d'anticiper les décisions à prendre

Page 3

2. Introduction

- Le PFQ 2024-2027 constitue la toute première planification quadriennale de la législature.
- Ce PFQ recense les besoins financiers liés au programme de législature (PDL)
- Ce PFQ respecte l'objectif annoncé dans le PDL concernant l'équilibre budgétaire et la conformité avec les dispositions du frein au déficit
- Le PFQ 2024-2027 est marqué par une croissance très significative de l'estimation des revenus de 1.5 milliard, dont près de 1.2 milliard de revenus fiscaux supplémentaires.
- Le PFQ reste soumis aux conséquences financières des forts flux migratoires et les coûts sociaux sont en forte progression.
- Le respect du déficit maximum admissible est conditionné à la réalisation des mesures d'économie permettant d'améliorer le résultat de 229 millions

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2023 et retient les valeurs du PB 2024 publié en tant que première année de ce PFQ.

3. Utilisation du PB 2024 au PFQ

- Rappel des échéances :
 - Publication du PB 2024 le 14 septembre
 - Transmission des amendements du CE à la COFIN dès le 8 novembre
 - Traitement du PB par la COFIN les 15 et 22 novembre
 - Publication du PFQ le 29 novembre avec le programme de législature
 - Vote du budget par le GC le 15 décembre

- Le CE a du faire un choix concernant l'exercice 2024 à inscrire au PFQ, soit entre
 - le PB 2024 publié, ou
 - le PB 2024 amendé par le CE
 Les décisions de la COFIN intervenant trop tard pour être prises en compte au PFQ

- Il a été décidé de retenir au PFQ le PB 2024 publié en référence au PL présenté en septembre. Il est à noter que les exercices 2025 à 2027 tiennent compte des dernières estimations fiscales

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

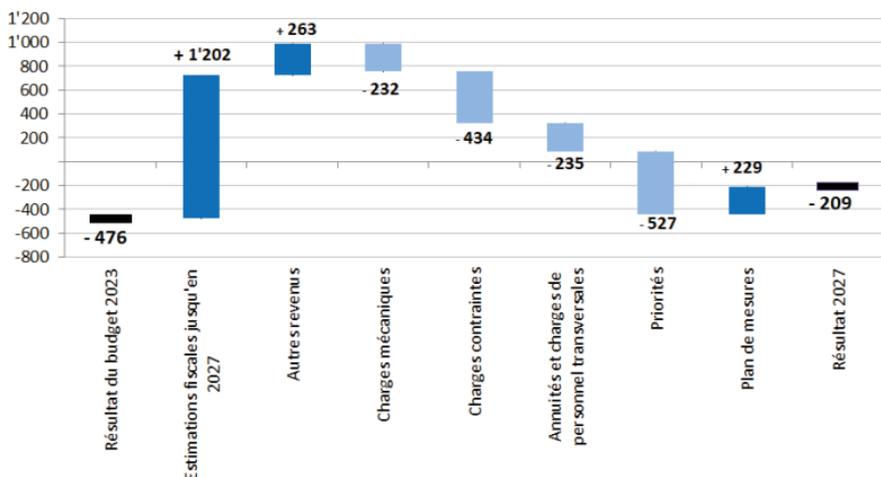
4. Synthèse du PFQ 2022-2025

En millions

	B 2023	PB 2024	2025	2026	2027
Charges de fonctionnement	9'985	10'367	10'674	10'915	11'195
Revenus de fonctionnement	9'508	10'112	10'399	10'707	10'986
Résultat net	-476	-256	-275	-208	-209
Déficit maximum admissibles selon l'art. 68 LGAF		-279	-256	-233	-209
Dépassement du déficit admissible		-	20	-	-

Le PFQ 2024-2027 respecte les contraintes en termes de déficit telles qu'énoncées dans la LGAF. A fin 2027, le déficit projeté reste en-dessous de la limite de déficit maximum admissible.

5. Evolution du résultat de fonctionnement (charges et revenus) entre 2023 et 2027 (en millions)



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

Page 7

6. Revenus fiscaux

Revenus fiscaux, en millions de francs	B 2023	PB 2024	2025	2026	2027	Ecart 2027 - B 2023	
Personnes physiques (PP)	4'670	4'915	5'014	5'108	5'200	+530	+11.4%
Personnes morales (PM)	1'618	1'871	1'989	2'045	2'103	+485	+29.9%
Part cantonale aux recettes fédérales	727	805	853	873	892	+165	+22.7%
Impôts immobiliers	622	670	680	689	699	+77	+12.4%
Droits de successions et donations	186	214	214	214	214	+28	+15.1%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	122	122	121	121	121	-1	-0.4%
Autres impôts	9	10	10	10	10	+1	+10.5%
Total Impôts, taxes et droits (hors LEFI)	7'953	8'607	8'881	9'061	9'239	+1'285	+16.2%
Loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI)		-84	-84	-84	-84	0	
Total Impôts, taxes et droits (y.c. LEFI)	7'953	8'523	8'797	8'977	9'155	+1'202	+15.1%

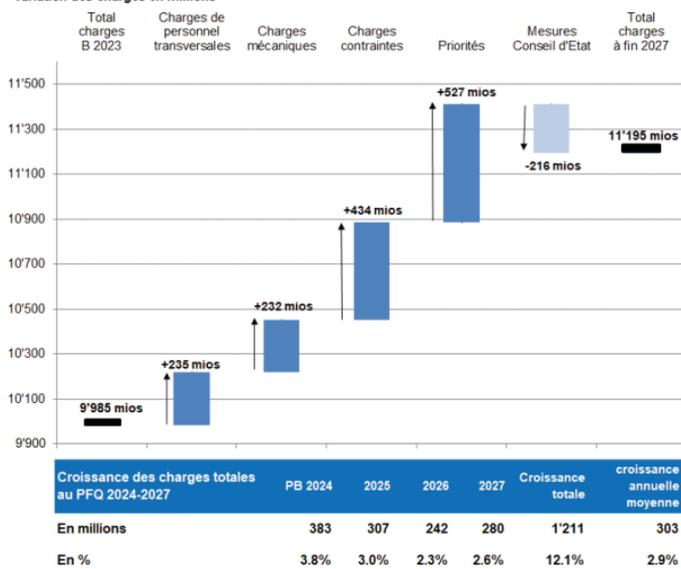
Les revenus fiscaux augmentent de 1'202 millions entre le budget 2023 et la planification 2027 (+15.1%). L'évolution inclut les effets de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) évalués à -84 millions pour les années 2024 à 2027, ainsi que de l'effet du projet BEPS évalué à +40 millions.

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

Page 8

7. Evolutions des charges

variation des charges en millions

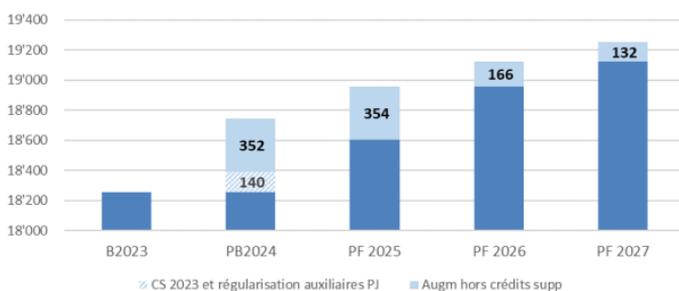


Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
Direction générale des finances de l'Etat

Page 9

8. Evolutions des postes

Progression des postes par année entre le B2023 et 2027



Le PFQ 2024-2027 prévoit 1'144 ETP supplémentaires au sein du petit Etat (croissance annuelle moyenne +1.5%), dont 140 ETP concernent des postes déjà prévus en 2023, soit ceux liés aux crédits supplémentaires et à la correction liée aux auxiliaires du PJ.

Parmi les 1'004 ETP supplémentaires sur la période du PFQ 2024-2027, 124 ETP sont dédiés à la réalisation du plan décennal des investissements 2024-2033 et sont partiellement ou entièrement activables en investissement.

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

Page 10

9. Mesures du Conseil d'Etat

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2024	Résultat 2025	Résultat 2026	Résultat 2027	TOTAL 2024-2027
Mesures structurelles	-25.0	2.1	58.9	19.1	55.1
Répartition des charges cantons-communes	-25.0	-	-	-	-25.0
Revue de la charge d'enseignement au CO	-	-	2.0	4.7	6.7
Financement par l'Aéroport International de Genève (AIG) de la moitié des coûts nécessaires à la reprise des activités des gardes-frontières	-	0.9	1.6	2.0	4.6
Protocole d'accord sur différents transferts de charges et compétences canton/commune dont : police de proximité, protection civile et transports publics*	-	-	54.1	12.3	66.5
Développement des allocations pour impotents (API)	-	1.2	1.2	-	2.4
Plan de gestion des absences	-	-	-	-	-
Mesures concernant les membres du personnel de l'Etat	-	67.5	18.7	69.1	155.3
Suspension de l'annuité en 2025 et 2027*	-	62.2	13.8	64.5	140.4
Modification de la répartition employeur/employé pour les taux LPP*	-	5.3	5.0	4.7	14.9
Mesures d'efficacité et autres mesures	3.2	4.2	4.8	6.8	19.0
Total mesures du Conseil d'Etat	-21.8	73.8	82.4	95.0	229.4

*Mesures de rang législatif devant être adoptées par le Grand Conseil

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

Page 11

10. Conclusion

- Le PFQ est élaboré en cohérence avec le PDL. Des moyens importants sont alloués aux politiques publiques afin d'atteindre les objectifs du PDL et garantir la continuité des prestations.
- La maîtrise budgétaire permet de garantir des finances publiques saines et durables et de mener les politiques publiques sur le long terme tout en évitant l'enclenchement des mécanismes du frein au déficit.
- La dette devrait rester bien en dessous du seuil du frein à l'endettement.
- Une économie solide permet d'anticiper une progression soutenue des revenus.
- Au vu du contexte international et des incertitudes, le Conseil d'Etat porte une attention particulière à la maîtrise des charges.
- Le respect des contraintes budgétaires présuppose la réalisation du plan de mesures dont la mise en œuvre dépendra du soutien du Grand Conseil.
- Le Conseil d'Etat continue à se projeter à long terme en se donnant les moyens de répondre aux enjeux futurs, notamment dans les domaines de la transition écologique et numérique, ainsi que du vieillissement de la population.

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

Page 12

ANNEXE 2

De : [Formallaz Yves \(DF\)](#)
À : [Baertschi François \(GC\)](#); [Audria Raphaël \(SEC-GC\)](#)
Cc : [Fontanet Nathalie \(DF\)](#); [Béguet Pierre \(DF\)](#); [Fiumelli Olivier \(DF\)](#); [Cuocolo Marco \(DF\)](#); [Gobet Pierre-Antoine \(DF\)](#); [Lawi Alexandra \(DF\)](#)
Objet : RD 1563 : plan financier quadriennal (PFQ) 2024-2027
Date : lundi 22 janvier 2024 09:57:31
Pièces jointes : [image001.png](#)
[image002.png](#)

Monsieur le Président,
Monsieur le secrétaire scientifique,

Lors de la présentation le 10 janvier en commission des finances du RD 1563 relatif au plan financier quadriennal (PFQ) 2024-2027, le député Y. Zweifel a souhaité que le PFQ soit actualisé suite au vote du budget 2024.

Vous trouverez ci-dessous une simulation de la planification 2024-2027 prenant en compte le budget 2024 au lieu du projet de budget 2024.

Rappel du contenu du PFQ 2024-2027

Pour mémoire, le projet de budget 2024 a été retenu comme base pour la première année du PFQ car il s'agissait de la seule information disponible au moment de sa présentation.

Si le PFQ est habituellement présenté en septembre avec le projet de budget, il a été présenté plus tard en 2023, simultanément au programme de législature.

Les estimations fiscales, sur la base des données à fin septembre 2023, ont toutefois été prises en compte dans le PFQ pour les années 2025 à 2027. Ainsi, le PFQ tient déjà compte des dernières estimations fiscales qui figurent dans le budget 2024.

Effet de la prise en compte du budget 2024 dans le PFQ 2024-2027

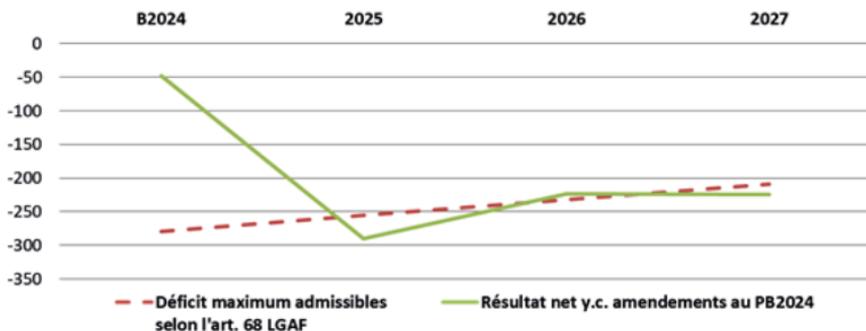
Le budget 2024 affiche un déficit de -48.3 millions de francs, donc en diminution par rapport au déficit du budget 2023 qui se montait à -255.7 millions.

La prise en compte du budget 2024 accroît les charges de 7.5 millions et diminue les autres revenus de 8 millions.

Ainsi, avec la prise en compte du budget 2024 voté, en partant du principe que tous les amendements ont un effet pérenne sur les années 2025-2027 du PFQ et que la planification n'est pas modifiée, la détérioration du résultat du PFQ peut être évaluée à environ 15 millions. La prise en compte du budget 2024 aurait ainsi un effet limité sur l'évolution du résultat du PFQ, dès lors que les estimations fiscales y sont déjà intégrées.

Les taux de croissance annuels moyens des charges (2.9%) et des revenus (3.7%) demeurent inchangés par rapport à la version publiée du PFQ.

Une simulation selon ces hypothèses présenterait la planification suivante :



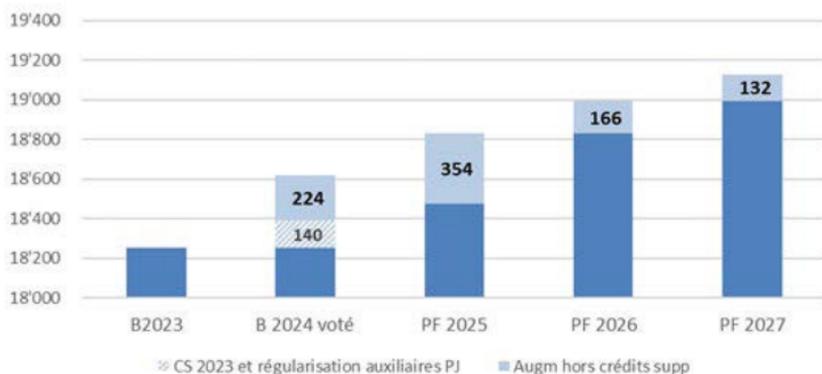
Selon un tel scénario, le déficit 2027 serait légèrement plus important que le déficit maximum admissible.

Evolution des postes

Le PFQ 2024-2027 prévoit 1'144 ETP supplémentaires au sein du petit Etat, soit une croissance annuelle moyenne des postes de +1.5% par rapport au budget 2023. L'augmentation des postes se monte à 1'004 postes sans les 140 ETP concernant des postes déjà prévus en 2023, soit ceux liés aux crédits supplémentaires 2023 ainsi qu'une correction liée aux auxiliaires du PJ.

Suite aux amendements votés par le Grand Conseil, les ETP ont été réduits de 128 ETP au budget 2024. Avec la prise en compte de cette variation, le PFQ présenterait une croissance de 1'016 ETP ou 876 ETP sans prendre en compte les postes déjà créés en 2023. La croissance des ETP ainsi revue passerait de 1.5% à 1.4% en moyenne par an.

Progression des postes par année entre le B2023 et 2027



Limite de l'exercice

Les simulations présentées ci-dessus doivent être prises avec prudence et un certain recul pour les raisons suivantes :

- Les effets de tous les amendements votés ne sont pas forcément pérennes,
- Le Conseil d'Etat n'a pas eu la possibilité d'ajuster la planification en fonction des amendements adoptés. Or, il n'aurait pas manqué de faire des choix et de procéder à des ajustements afin d'atteindre le déficit maximum admissible.

Il sied de rappeler que le PFQ 2025-2028 aura pour point de départ le budget 2024 voté et prendra en compte, entre autres, l'effet de tous les amendements adoptés par le Grand Conseil lors du vote du budget 2024 en plus des nouvelles hypothèses et décisions du Conseil d'Etat pour la prochaine planification financière à moyen terme.

Bien cordialement,

Yves FORNALLAZ
Directeur

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF)
Direction générale des finances de l'Etat
Direction du Budget

Rue du Stand 15
Case postale 3937
1211 Genève 3
Tél : +41 (0) 22 546 13 11, Fax : +41 (0) 22 546 13 09
Code d'acheminement interne : A801ER/B15