

Date de dépôt : 17 septembre 2020

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2021-2024
de la République et canton de Genève**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a le plaisir et l'honneur de vous présenter en annexe le plan financier quadriennal 2021-2024.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS

Annexe :

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2021-2024 de la République et canton de Genève

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

Plan financier quadriennal 2021-2024 de la République et canton de Genève

Table des matières

<i>Introduction</i>	4
<i>Chapitre 1 Compte de fonctionnement prévisionnel</i>	6
<i>Chapitre 2 Plan de mesures du Conseil d'Etat</i>	7
<i>Chapitre 3 Evolution des revenus et des charges sur la période du PFQ</i>	11
<i>Chapitre 4 Évolution des revenus</i>	12
<i>Chapitre 5 Évolution des charges par catégorie</i>	14
<i>Chapitre 6 Évolution des charges par politique publique</i>	17
<i>Chapitre 7 Évolution des postes</i>	25
<i>Chapitre 8 Investissements</i>	28
<i>Chapitre 9 Evolution de la dette</i>	31
<i>Chapitre 10 Risques liés aux instruments de politique budgétaire</i>	32
<i>Chapitre 11 Risques financiers</i>	35
<i>Chapitre 12 Comparaison entre le PFQ 2021-2024 et le PFQ 2020-2023</i>	41
<i>Conclusion</i>	42

Mesdames et Messieurs les député-e-s,

Contenu du rapport – cadre légal

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2021-2024 est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les trois ans suivant le budget. Il est présenté par politiques publiques.

Conformément à l'article 13 alinéa 2 de la Loi sur la gestion administrative et financière (LGAF), le PFQ contient :

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

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 3, 4, 5 et 6 du présent rapport, l'actualisation des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat au chapitre 2, celle des dépenses et recettes d'investissement au chapitre 8, l'évolution de la dette au chapitre 9 et l'évaluation des risques financiers au chapitre 11. De plus, l'article 13 de la LGAF précise à son alinéa 3 que le PFQ contient "une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle". Celle-ci figure au chapitre 10.

Cadre de planification

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2020 qui présente un déficit de 585 millions. Elle intègre tous les projets de loi déposés par le Conseil d'Etat.

En raison de la crise sanitaire sans précédent, accompagnée d'une crise économique et sociale, les hypothèses sur lesquelles est construite la planification 2021-2024 sont marquées cette année par des incertitudes majeures. Notamment, il est difficile à ce stade d'évaluer quelle sera la durée de la crise, son impact sur l'emploi, le recours aux prestations sociales et les recettes fiscales.

Ainsi, le Conseil d'Etat restera vigilant et réexaminera périodiquement les actions à entreprendre. Il est possible qu'en fonction du développement de la situation, le cadre de planification et les mesures d'économie évoluent sensiblement à la hausse comme à la baisse.

Introduction

Contexte – enjeux

Crise sanitaire, économique et sociale

La planification financière 2021-2024 s'inscrit dans le contexte très particulier d'une crise sanitaire majeure. Après la détection des premiers cas de Covid-19 en Suisse, puis à Genève en février 2020, la Suisse s'est retrouvée en "situation extraordinaire", au sens de la loi sur les épidémies le 16 mars 2020. Si la situation sur le plan sanitaire s'est depuis améliorée, la Suisse est toujours en "situation particulière" au sens de la loi sur les épidémies depuis le 19 juin 2020. Ainsi, la vie sociale et économique est toujours marquée par de nombreuses restrictions : port du masque obligatoire, mise en œuvre de plans de protection, limitation des rassemblements, etc.

La crise sanitaire est accompagnée d'une crise économique sans précédent. En effet, la "situation extraordinaire" de mars a rendu nécessaire la fermeture de tous les commerces non-essentiels. Si les activités économiques ont progressivement pu reprendre depuis lors, elles n'ont toujours pas retrouvé leur niveau d'avant crise et certains secteurs, comme les transports ou le tourisme, restent encore soumis à de nombreuses contraintes. A ce stade, il est compliqué d'anticiper la durée de cette reprise, la vigueur du redressement et donc l'impact de cette crise sur les revenus fiscaux du canton.

Enfin, la crise économique entraîne progressivement dans son sillage une crise sociale dont l'ampleur ne peut pas encore être estimée avec précision. En effet, et malgré les mesures de soutien mises en place en 2020 tant par la Confédération que par le canton, une partie non négligeable de la population a vu ses revenus se réduire, fragilisant un grand nombre de personnes et entraînant un recours accru aux prestations sociales.

Effets des réformes majeures de 2020

Pour le canton de Genève, cette crise intervient après la mise en œuvre de trois réformes majeures votées en 2019. Ces réformes ont pour effet de diminuer les revenus à moyen terme et d'augmenter significativement les charges récurrentes de l'Etat sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de marge de manœuvre.

Dans le budget 2020, la baisse de revenus liée à la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) a été estimée à 103 millions. Les effets de la RFFA sont évalués à ce stade à 264 millions en 2021 suite au déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéficiaire à l'impôt sur le capital. Pour rappel, l'imputation, qui était limitée à 8'500 francs en 2020, passera à un maximum de 25% en 2021 et augmentera de 25% par année pour atteindre 100% dès 2024.

Le contreprojet à l'IN 170, présenté comme une mesure d'accompagnement à la RFFA, prévoit de renforcer significativement le système des subsides afin d'alléger la charge représentée par le coût des primes d'assurance-maladie. Cette aide supplémentaire entraîne une hausse des charges estimée à 176 millions au budget 2020. En 2021, les effets de la réforme sont estimés à 179 millions.

Enfin, la recapitalisation de la CPEG acceptée par le peuple le 19 mai 2019 devait avoir pour effet d'augmenter les charges de 213 millions en 2020. Sur la base de la situation financière de la CPEG au 31 décembre 2019, cette recapitalisation s'élève finalement à 5.5 milliards de francs, en hausse de 0.1 milliard par rapport à ce qui était prévu en 2019. Toutefois, le coût de cette recapitalisation est en baisse pour 2021 et ne se monte plus qu'à 188 millions. Il sera encore de 182 millions en 2024. Cette baisse s'explique principalement par le taux technique de 1.75% finalement retenu par le comité de la CPEG. Ce taux technique est égal

au taux d'intérêt du prêt de la CPEG à l'Etat de 4.2 milliards qui finance la plus grande partie de cette recapitalisation (en considérant un apport de 1 milliard durant l'année 2020 et une participation des autres employeurs affiliés pour 0.3 milliard). Le budget 2020 anticipait un taux technique de 2.0%.

Options prises par le Conseil d'Etat

Dans ces circonstances exceptionnelles, le Conseil d'Etat a procédé à des choix qui traduisent sa volonté de maintenir les prestations à la population, en particulier à celles et ceux touché-e-s par la crise. D'autre part, il a pris ses responsabilités en matière d'augmentation des charges qu'il a limitées à un niveau historiquement bas sur toute la durée du PFQ (0.8% en moyenne sur la période). Il a, par ailleurs, souhaité préserver le niveau élevé des investissements, notamment en mettant l'accent sur la transition écologique et la transition numérique.

Le Conseil d'Etat a également décidé de compléter son plan de mesures élaboré en 2018 par deux nouvelles mesures touchant la fonction publique. La première est à considérer comme un effort de solidarité de la part des collaborateurs-trices de l'Etat dont la rémunération et la sécurité de l'emploi n'ont pas été affectées par la crise. Il s'agit d'une réduction temporaire de 1% sur les traitements pour toute la fonction publique (Petit Etat, y compris Conseil d'Etat, Grand Etat et Pouvoir judiciaire), pendant 4 ans, permettant de réaliser une économie de 44 millions. De plus, le Conseil d'Etat souhaite ouvrir le dialogue avec la fonction publique sur une mesure structurelle prévue dès 2022. Elle consiste à modifier la répartition des cotisations LPP pour les caisses de pension de la fonction publique, soit de passer d'une répartition de 1/3 pour l'employé, 2/3 pour l'employeur, à 42% pour l'employé et 58% pour l'employeur. Il s'agit de rendre cette répartition plus conforme à la moyenne nationale des caisses de retraite.

Afin de compléter ces mesures, le Conseil d'Etat a entamé un travail de comparaison intercantonale d'analyse du niveau des prestations pour chaque politique publique, pour en déduire les différences qui pourraient se traduire en mesures d'économie. Cette analyse a pris du retard en raison de la crise sanitaire et a donné lieu à un rapport constatant les écarts de coût de prestations pour les cantons et leurs communes. Les prochaines étapes consisteront à expliquer ces différences pour alimenter la réflexion du Conseil d'Etat.

Chapitre 1

Compte de fonctionnement prévisionnel

Le compte de fonctionnement prévisionnel du PFQ 2021-2024 est le suivant :

En millions

	B 2020	PB 2021	2022	2023	2024
Charges de fonctionnement	9'130	9'189	9'250	9'319	9'439
Revenus de fonctionnement	8'545	8'688	8'691	8'834	8'966
Résultat net	-585	-501	-559	-485	-474

Croissance des charges

La croissance des charges en moyenne par an au PFQ 2021-2024 s'élève à 0.8%.

Croissance des charges totales au PFQ 2021-2024	PB 2021	PF 2022	PF 2023	PF 2024	croissance annuelle moyenne
En millions	59	61	69	120	77
En %	0.6%	0.7%	0.7%	1.3%	0.8%

Cette hausse extrêmement limitée s'explique par une hausse des charges de personnel transversales (+246 millions) et des charges contraintes (+388 millions) partiellement compensée par une baisse des charges mécaniques (-127 millions) et par les mesures du Conseil d'Etat (-440 millions). Enfin, la hausse des charges restantes (+241 millions) reflète les priorités politiques du Conseil d'Etat.

Évolution des revenus

La croissance des revenus en moyenne par an au PFQ 2021-2024 s'élève à 1.2%.

Cette hausse est plus faible que celle observée historiquement. Elle reflète l'impact réévalué des réformes fiscales (RFFA et réévaluation du parc immobilier) et prend en compte l'effet de la crise sanitaire sur le tissu économique genevois. De plus, les revenus sont influencés par l'évolution positive attendue des revenus perçus de la BNS et de la compensation des charges excessives de la péréquation financière intercantonale.

Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

	2020	2021	2022	2023	2024
PIB CH, variation annuelle réelle	- 5,5 %	5,4 %	1,5 %	2,1%	1,8%
Inflation	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,5%
Taux de chômage moyen Genève (1)	5,7 %	5,9 %	5,5 %		
LIBOR CHF à trois mois, moyenne annuelle	- 0,7 %	- 0,7 %	- 0,4 %	0,0%	0,0%
Obligation de la Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	- 0,4 %	- 0,3 %	0,0 %	0,4%	0,8%

Prévisions du Groupe de perspectives économiques (GPE) de juin 2020 pour les années 2020 à 2022

Sous l'effet de la pandémie de Covid-19 et des politiques menées par les pouvoirs publics pour endiguer sa propagation, l'économie mondiale est entrée en récession au cours du premier semestre 2020. Selon les prévisions du FMI, la baisse de l'activité économique mondiale en 2020 sera d'une ampleur inédite depuis l'après-guerre.

L'économie suisse ne fait pas exception et le PIB connaîtra un recul historique en 2020. Si un rebond est attendu en seconde partie d'année, son ampleur reste dépendante de l'évolution de la situation sanitaire. L'incertitude ambiante pourrait également inciter les entreprises à limiter leurs investissements.

Quant aux impulsions provenant de l'étranger, elles demeurent réduites, les principales économies des pays développés, notamment en Europe, ayant été plus touchées que la Suisse.

L'économie du canton de Genève n'a évidemment pas échappé à l'onde de choc. La baisse du PIB devrait d'ailleurs être plus importante à Genève qu'à l'échelon suisse. Certaines de ses spécificités rendent l'économie genevoise particulièrement exposée à la crise. Citons le poids du tourisme d'affaires et de la Genève internationale ainsi que l'importance du négoce de pétrole.

Certaines de ces activités pourraient encore pâtir de la crise en 2021. Même dans le cas où la situation évoluerait de manière positive, comme c'est le cas actuellement, le rebond observé en 2021 ne compensera pas entièrement la chute du PIB en 2020. Ainsi, le niveau du PIB atteint à fin 2021 sera inférieur à celui de fin 2019.

La reprise dépendra également du degré d'incertitude, qui pourrait également inciter les entreprises à limiter leurs investissements et le volume des emplois. Cela affecterait la croissance lors des prochaines années et maintiendrait le marché du travail sous pression.

Chapitre 2

Plan de mesures du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a élaboré au début de la législature 2018-2023 un plan de mesures d'économie visant à assainir les finances publiques. En raison des effets de la pandémie de Covid-19, le Conseil d'Etat a décidé de renforcer son plan d'économie par deux nouvelles mesures touchant la fonction publique.

La première mesure permettra au canton de réaliser une économie de 44 millions dès 2021, à travers une réduction temporaire de 1% sur les traitements pour toute la fonction publique (Petit Etat, y compris Conseil d'Etat, Grand Etat et Pouvoir judiciaire) pendant 4 ans. Il s'agit d'un effort de solidarité qui est demandé à la fonction publique, dont la rémunération et la sécurité de l'emploi n'ont pas été affectées par la crise sanitaire en 2020.

La deuxième mesure est d'ordre structurel. Elle prévoit la modification de la répartition des cotisations LPP pour les caisses de pension de la fonction publique, soit une répartition supportée à 58% par l'employeur et à 42% par le membre du personnel. Cette mesure conduirait à une baisse des charges de l'Etat de 77 millions dès 2022.

En considérant ces nouveaux efforts, le plan de mesures du Conseil d'Etat améliore le résultat 2024 d'un montant de 465 millions. Cette amélioration est réalisée par une diminution des charges de 440 millions et une augmentation des revenus de 25 millions.

Ce plan se compose de mesures fiscales, de mesures touchant la fonction publique, de mesures structurelles et de mesures d'efficacité.

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2021	Résultat 2022	Résultat 2023	Résultat 2024
Mesures structurelles	44	128	197	197
<i>dont</i>				
Répartition des charges cantons-communes	44	37	90	90
Refonte de l'aide sociale	0	15	31	31
Modification de la répartition de la charge LPP à 58% / 42%	0	77	77	77
Mesures fiscales	24	24	24	24
<i>dont</i>				
Adaptation des taux d'intérêts fiscaux	24	24	24	24
Mesures concernant la fonction publique	85	110	192	230
<i>dont</i>				
Non indexation des salaires - mesure conditionnée à l'inflation	0	0	27	55
Suspension de l'annuité en 2021 et 2023	55	66	121	132
Réduction temporaire de 1% sur les traitements	30	44	44	44
Mesures d'efficacité et autres mesures	3	9	11	13
Total mesures du Conseil d'Etat	156	271	424	465

Mesures structurelles

Cette catégorie comprend trois mesures, soit la répartition plus équitable des charges entre le canton et les communes, la refonte de l'aide sociale et la modification de la répartition de la charge LPP.

La mesure relative à la participation des communes à la facture sociale permettra de réduire les charges du canton de 37 millions à l'horizon 2022. L'objectif de parvenir à une baisse de charges totale de 90 millions nécessitera la poursuite de négociations en vue de transferts de charges et de compétences supplémentaires aux communes. Pour rappel, à Genève, cette facture sociale dépasse de 2.3 milliards de francs par année. Elle est presque exclusivement portée par le canton et augmente, année après année, plus vite que les recettes fiscales. C'est ce qu'on appelle "l'effet ciseaux". Ainsi, un projet de loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées est déposé en même temps que le PB 2021. Il prévoit que la participation des communes sera calculée selon un principe d'écrêtement des revenus fiscaux qui repose sur la valeur des centimes additionnels par habitant. Ainsi, seules les communes au plus fort potentiel fiscal participeront à cet effort, avec toutefois un système de plafond visant à éviter de ponctionner une commune au-delà d'un certain seuil.

Selon les calculs faits à ce jour sur la base des comptes 2019 des communes, ce projet de loi devrait rapporter à l'Etat 44 millions en 2021. Afin d'atteindre le montant de 90 millions prévu dans son plan de mesure, le Conseil d'Etat entend poursuivre les discussions entamées avec l'Association des communes genevoises (ACG) visant à transférer aux communes des charges assorties de compétences.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat entend poursuivre la série de mesures structurelles en lien avec les prestations sociales accordées par l'Hospice général (-31 millions de charges sur la période du PFQ 2021-2024). Ce projet passe prioritairement par une refonte de la LIASI allant dans le sens, d'une part, d'un renforcement et d'un élargissement du catalogue des mesures d'insertion et, d'autre part, de l'inclusion de formations qualifiantes et certifiantes dans ledit catalogue. Une diminution de la durée de prise en charge à l'aide sociale ainsi que des compétences accrues aux communes sur le volet de l'administration sociale sont également prévues dans cette refonte.

Enfin, la mesure structurelle relative à la modification de la répartition des cotisations du deuxième pilier devra faire l'objet de discussion avec les représentants des associations du personnel. Elle concerne toutes les caisses de pension de la fonction publique, à savoir :

- la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) qui assure environ 51'000 employé-e-s de la fonction publique (hors police), des établissements publics médicaux, de l'aéroport, mais également de nombreux autres établissements parapublics;
- la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CP) qui assure un peu moins de 2'000 employé-e-s de la police et des établissements pénitentiaires; et
- la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des transports publics genevois (FPTPG) qui assure un peu plus de 2'000 employé-e-s des Transports publics genevois.

Actuellement, les cotisations de la CPEG et de la CP sont à la charge du membre salarié pour 1/3 et à la charge de l'employeur pour 2/3. La part de la cotisation des assurés de la FPTPG se monte actuellement à 30.6%.

Le Conseil d'Etat propose de modifier la répartition de la cotisation pour l'amener à 58% pour l'employeur et 42% pour l'employé. Cette répartition du financement est proche de la moyenne des institutions de prévoyance selon la statistique de l'année 2018 des caisses de pensions de l'Office fédéral de la statistique OFS (59% / 41%).

Cette mesure structurelle du Conseil d'Etat n'a d'effet ni sur le niveau des prestations, ni sur le système de primauté, qui ont été les deux approuvés par le peuple lors de la votation cantonale du 19 mai 2019. Pour rappel, les Genevois-ses ont préféré la loi 12228 modifiant la loi instituant la CPEG de la gauche et du MCG au projet de loi 12404 du Conseil d'Etat.

Mesures fiscales

Deux mesures fiscales sont présentées par le Conseil d'Etat. Il s'agit de :

- L'adaptation des taux d'intérêts fiscaux en considérant un taux en faveur de l'Etat de 3.5% au lieu de 2.51% pour l'année 2021, sans modifier les taux en faveur du contribuable. L'effet sur les revenus d'intérêt fiscaux est de 24 millions. Un projet de loi concrétisant cette mesure au PB 2021 a déjà été déposé en 2019.
- La modification du règlement fixant les émoluments de l'AFC en augmentant les frais pour l'octroi de longs délais de déclaration (+0.4 million de revenus supplémentaires).

Mesures concernant la fonction publique

Le Conseil d'Etat propose de ne pas indexer les salaires sur la période du PFQ, ce qui demandera des adaptations réglementaires. Cette mesure serait sans effet en l'absence d'inflation mais, avec les prévisions d'indexation, elle est valorisée à 55 millions sur la période du PFQ. L'effet réel de cette proposition pour la fonction publique dépendra donc de l'inflation ces quatre prochaines années.

Le Conseil d'Etat a souhaité maintenir la mesure visant à suspendre l'annuité une année sur deux. Dès lors que l'annuité a été octroyée en 2020 conformément à la volonté du Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de suspendre l'annuité 2021 et 2023 (-132 millions de charges d'ici à 2024).

Les autres efforts demandés à la fonction publique concernent la nouvelle mesure annoncée dans le cadre du PB 2021, soit une réduction temporaire de 1% sur les traitements pour toute la fonction publique (Petit Etat, y compris Conseil d'Etat, Grand Etat et Pouvoir judiciaire) pendant 4 ans et la modification de la répartition des cotisations du deuxième pilier (-77 millions de charges dès 2022).

La mesure visant à réduire les traitements de 1% s'appliquera sur le traitement versé mensuellement pour une durée de quatre ans, y compris le 13^{ème} salaire, sans incidence sur le salaire assuré auprès des caisses de retraite de la fonction publique. Cette mesure devra faire l'objet d'une période transitoire entre son adoption et sa mise en œuvre. Elle permettra notamment de financer les nouveaux postes.

Mesures d'efficience et autres mesures

Le Conseil d'Etat propose plusieurs autres mesures, dont certaines sont déjà engagées. Les effets de ces mesures varient entre 1 et 5 millions. Il s'agit de :

- La mise en place d'une assurance perte de gain maladie qui permet des économies de charges sociales de 5 millions.
- La mise en œuvre des mesures réglementaires concernant l'accès à la scolarisation sur Genève des élèves domiciliés hors canton, qui induit une réduction des charges de 5 millions.
- La fin de la prise en charge par l'Etat de l'assurance maladie pour la police et le personnel de détention au profit d'une indemnité mensuelle. Cette mesure permet de réduire les charges de 2 millions.
- La cellule d'enquête créée en 2018 pour renforcer la lutte contre la fraude sociale qui a des répercussions encore positives sur le résultat 2021 de l'Etat pour un montant de 1 million.
- L'optimisation de l'utilisation des surfaces dans des locaux loués par l'administration permet de réduire les charges de 1 million à l'horizon 2024.

Chapitre 3

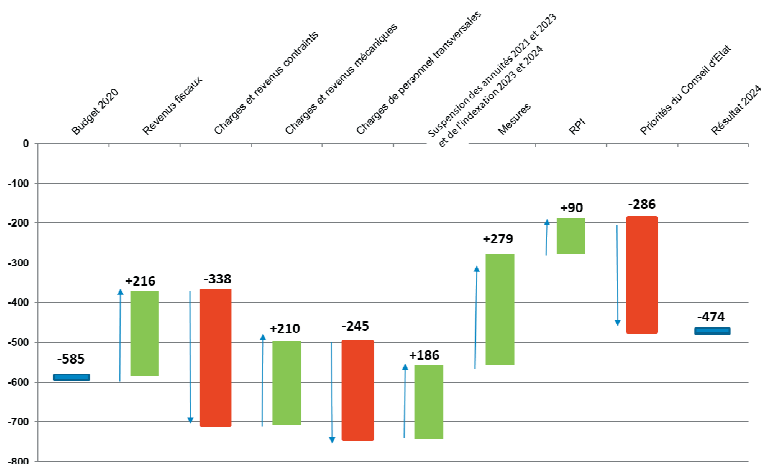
Evolution des revenus et des charges sur la période du PFQ

Le résultat estimé pour l'année 2024 s'élève à -474 millions contre -585 millions au budget 2020. Cette amélioration du résultat, bien que celui-ci reste déficitaire, s'explique par une progression plus importante des revenus (+420 millions) que des charges (+309 millions).

Les éléments qui permettent d'améliorer le résultat sont les revenus fiscaux (+216 millions hors RPI) et l'amélioration des charges et revenus mécaniques (amélioration du résultat de +210 millions).

Les éléments péjorant le résultat sont : les charges et les revenus contraints (péjoration du résultat de 338 millions), les charges de personnel transversales (péjoration du résultat de 245 millions) et les priorités du Conseil d'Etat (péjoration du résultat de -286 millions).

Le déficit de l'exercice 2024 a pu être limité à 474 millions par les effets conjugués des mesures du Conseil d'Etat et des obligations fiscales fédérales. Celles-ci permettent d'améliorer le résultat de 555 millions, dont +186 millions liés aux mesures de suspension de l'annuité en 2021 et 2023 et de suspension de l'indexation 2023 et 2024 et +369 millions pour les autres mesures et les obligations fiscales fédérales.



Chapitre 4

Évolution des revenus

Les recettes fiscales progressent de 304 millions de francs entre le budget 2020 et la planification 2024.

Cette évolution inclut les mesures du Conseil d'Etat ayant un impact sur les revenus fiscaux. Il s'agit des effets positifs du projet de loi relatif à la réévaluation du parc immobilier (RPI).

L'impact de la RPI résulte de la combinaison de plusieurs mesures, à savoir, la réévaluation de la valeur fiscale des immeubles, la baisse des barèmes de l'impôt sur la fortune (-5% en 2021, -5% additionnel en 2022 et encore -5% dès 2023, soit en 3 ans une baisse de -15%) ainsi que la fin de l'exonération de l'impôt sur les bénéficiés et les gains immobiliers (IBGI) pour les contribuables vendant leur bien après en avoir été propriétaires durant 25 ans et plus (le taux d'imposition est fixé à 3% 2021, 5% en 2022 et 10% dès 2023).

Le projet de loi relatif à la réévaluation du parc immobilier accompagnera le PB 2021 afin de répondre à une obligation fiscale fédérale et de rétablir une égalité de traitement entre les propriétaires. En effet, selon le système actuel, la plupart des valeurs fiscales des villas et de PPE sont inférieures à la valeur du marché, ce qui n'est pas conforme à la LHID. La RPI permettra de fixer ces valeurs à un niveau plus proche de la réalité du marché. Afin de ne pas pénaliser les petits propriétaires et les rentiers, des mesures d'accompagnement seront mises en place (baisse de l'impôt sur la fortune, déduction sociale) afin d'atténuer l'augmentation de la charge fiscale.

en millions

Revenus fiscaux	B 2020	PB 2021	2022	2023	2024	Ecart 2024 - B 2020	
Personnes physiques (PP)	4'309	4'332	4'383	4'478	4'564	+254	+5.9%
Personnes morales (PM)	1'358	1'162	1'154	1'161	1'181	-177	-13.0%
Part cantonale aux recettes fédérales	570	610	629	644	660	+89	+15.7%
Impôts immobiliers	506	524	532	540	549	+42	+8.4%
Droits de successions et donations	157	160	160	160	160	+3	+1.9%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	116	117	117	117	117	+1	+0.4%
Autres impôts	10	11	11	11	11	+1	+12.0%
Total Impôts, taxes et droits	7'027	6'916	6'986	7'112	7'241	+214	+3.0%
Réévaluation du parc immobilier (RPI)		105	95	90	90	+90	
Total Impôts, taxes et droits (y.c. mesures du CE)	7'027	7'021	7'081	7'202	7'331	+304	+4.3%

Par ailleurs, l'évolution des recettes fiscales est freinée par le déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Pour rappel, cette dernière était limitée à 8'500 francs en 2020 et passera à un maximum de 25% en 2021. Par la suite, la limite augmentera à concurrence de 25% par année pour atteindre 100% dès 2024.

en millions

Impact des modifications en lien avec la RFFA	PB 2021	2022	2023	2024
Réformes de l'imposition des personnes morales	-399	-453	-494	-524
Modification de l'imposition des dividendes provenant de participations qualifiées	+39	+39	+39	+39
Augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct	+96	+99	+102	+105
Total	-264	-315	-354	-381

Evolution des estimations fiscales pour la période du PFQ 2021-2024

Hors mesures du Conseil d'Etat, l'évolution des impôts périodiques figurant dans le PFQ 2021-2024 est déterminée sur la base des prévisions de croissance du produit intérieur brut (PIB) (impôt sur le revenu) et sur la base d'un taux de croissance de long terme fixé à 3% par année (impôt sur la fortune, impôt sur le bénéfice et le capital, impôt immobilier complémentaire). Les impôts non périodiques (droits de succession et donation, droits d'enregistrement, impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (hors RPI) n'évoluent pas sur l'ensemble de la période et sont fixés sur la base de la production constatée ces dernières années.

Ces hypothèses pourraient subir des modifications conséquentes au gré de l'évolution de la crise sanitaire et économique.

Evolution des autres revenus

Les revenus non fiscaux sont en augmentation (+116.1 millions) sur la période du PFQ 2021-2024.

Cette hausse s'explique notamment par les éléments "mécaniques", à savoir la hausse de +38.9 des revenus perçus de la BNS et de +44.4 millions liés à la compensation des charges excessives de la péréquation financière intercantonale.

En outre, la mesure d'augmentation du taux d'intérêt fiscal en faveur de l'Etat de 3.5% au lieu de 2.51% (taux 2020) permet une augmentation de 24 millions de revenus. La réalisation de ce revenu dépend de l'adoption du projet de loi 12569, déposé en 2019.

Par ailleurs, la participation fédérale aux dépenses cantonales de nature sociale augmente pour un total de 32.2 millions sur la période (participation aux subsides d'assurance maladie +32.8 millions, prestations complémentaires AVS et AI -0.6 million). Une autre augmentation de revenus de +14.8 millions concerne la convention fédérale sur le financement de la formation médicale postgrade qui devrait entrer en vigueur en 2022.

Ces augmentations sont compensées par la perte de revenu perçu de l'aéroport (-20.3 millions sur la période) et par la diminution des montants des produits d'amendes d'ordre et contraventions relatifs à la loi radars (-19.2 millions).

De plus, le groupe d'investissements ENSEMBLE devrait verser à l'Etat une indemnité unique de 11 millions pour le rachat des bâtiments de la caserne des Vernets. Cette opération a été décalée en 2021, mais avait déjà été inscrite au budget depuis 2019. S'agissant d'un revenu unique, il disparaît en 2022, d'où une diminution de 8.9 millions de revenus après prise en compte des rentes DDP et des revenus perçus de la Confédération.

Les autres augmentations concernent notamment la hausse des tarifs de placement concordataire dans le domaine pénitentiaire (+4.4 millions).

Chapitre 5

Évolution des charges par catégorie

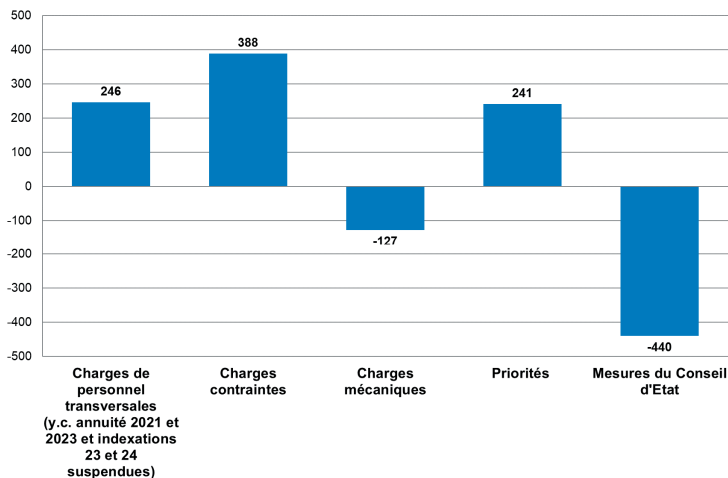
Décomposition de la croissance des charges

Le total des charges estimées à fin 2024 s'élève à 9439 millions, soit une augmentation de 309 millions par rapport au budget 2020 (+0.8% en moyenne par an). L'évolution des charges s'explique, d'une part, par des charges qui n'offrent pas de marge de manœuvre à court terme au Conseil d'Etat et, d'autre part, des charges résultant de décisions politiques.

La variation des charges est constituée :

- des charges de personnel transversales résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de pension et des effets induits des engagements de postes en 2020;
- des charges contraintes qui sont des obligations légales envers des tiers (prestations sociales), des obligations découlant de lois fédérales et accords intercantonaux, dont l'Etat doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière;
- des charges mécaniques qui résultent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissements, intérêts, péréquation intercantonale RPT);
- des priorités du Conseil d'Etat, il s'agit des augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat;
- de l'effet des mesures du Conseil d'Etat.

Décomposition de la croissance des charges (en millions)



Mécanismes salariaux, cotisations aux caisses de pension et autres charges de personnel transversales

Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat augmentent de 246.5 millions.

Les mécanismes salariaux, soit le versement d'une annuité chaque année, l'effet de l'indexation en 2023 et 2024 et l'effet Noria sur toute la période présentent un impact net de 219.3 millions. A noter que les augmentations de charges dues aux annuités 2021 et 2023 ainsi qu'à l'indexation en 2023 et 2024 sont neutralisées par les mesures du Conseil d'Etat, à hauteur de 186.4 millions, visant à suspendre partiellement les mécanismes salariaux (voir § page suivante).

A cette augmentation des mécanismes salariaux s'ajoutent les effets induits du budget 2020, tels que le versement de l'annuité 2020 (10.8 millions) et les 136 postes accordés au budget 2020 (+18.5 millions) sous forme de crédits supplémentaires par le Grand Conseil. Pour rappel, le projet de budget 2020 ne prévoyait pas d'annuité ni indexation pour l'année 2020.

Ces augmentations sont partiellement compensées par le financement des caisses de pension gérées par l'Etat qui diminue de 9.5 millions sur la période du PFQ, conséquence essentiellement des écritures de provisionnement des rentes complètes effectuées en 2020.

Enfin, une augmentation de 4.6 millions est prévue d'ici à 2024 en vue du financement des réévaluations de fonctions découlant de l'abandon du projet SCORE.

Charges contraintes

Hormis effet des mesures d'économie prises par le Conseil d'Etat, l'augmentation des charges contraintes s'élève à 388.4 millions.

Le principal élément expliquant la croissance des charges sociales contraintes est lié aux subventions aux personnes physiques figurant dans la politique publique C Cohésion sociale pour 278.8 millions. Cette augmentation s'explique notamment par les prestations du service de l'assurance maladie (+126.1 millions pour les subsides d'assurance-maladie et la couverture des créances insolvables d'assurance-maladie), les prestations en matière d'aide sociale versées par l'Hospice général (+64.7 millions), les prestations complémentaires AVS (+9.9 millions) et AI (+45.0 millions), les prestations de soutien financier à la formation (+25.8 millions), les prestations complémentaires familiales (+3.6 million) et les allocations familiales pour personnes non actives (+3.8 millions).

Les charges de la politique publique K Santé augmentent +70.5 millions; dont +50.2 millions pour les prestations stationnaires hospitalières, +10.9 millions pour les soins à domicile et +9.3 millions pour le financement de la formation médicale.

Enfin, la politique F Formation augmente de +21.9 millions (dont +14.8 découlant des accords intercantonaux AIU AHES et +6.4 millions pour la contribution HES-SO), la politique G Aménagement et logement de +9.7 millions pour les subventions au logement et la politique publique M Mobilité de +6 millions (dont +4.6 millions au titre de la participation cantonale au fonds d'infrastructure ferroviaire).

Charges "mécaniques"

Ces charges diminuent de -127.0 millions notamment en raison d'une baisse des charges de la péréquation financière intercantonale. Cette diminution découle de la réforme de la péréquation financière adoptée par le parlement fédéral le 21 juin 2019 (-67.9 millions) et de la baisse des charges d'amortissement (-29.4 millions) sur la période.

Enfin, les charges liées à la recapitalisation de la CPEG diminuent de -31.3 millions. Cette diminution est expliquée par trois éléments : la baisse du taux d'intérêt du prêt simultané de 2% à 1.75%, l'augmentation de la prévision d'apport initial de liquidités (de 0.5 à 1.0 milliard réduisant les charges d'intérêt du prêt simultané) et la prise en compte du coût du financement des apports initiaux de 1.0 milliard sur les marchés financiers dans le coût de la dette et non plus dans le coût de la recapitalisation de la CPEG.

Effet des mesures du Conseil d'Etat sur les charges

L'effet des mesures du Conseil d'Etat inscrites au PFQ 2021-2024 diminue les charges totales de -439.6 millions. Les principales mesures concernent notamment la fonction publique avec la suspension des annuités 2021 et 2023 (-131.8 millions), de l'indexation 2023 et 2024 (-54.6 millions), et la mesure prévoyant une réduction temporaire de 1% sur les traitements (-43.7 millions).

Les autres principales mesures du Conseil d'Etat inscrites au PFQ 2021-2024 sont la mesure concernant la répartition des charges entre le canton et les communes (-90 millions), la modification de la répartition des charges LPP entre employeur et employé (passage à 58%/42%, -76.6 millions) et la mesure prévoyant une refonte du système d'aide sociale (-30.6 millions).

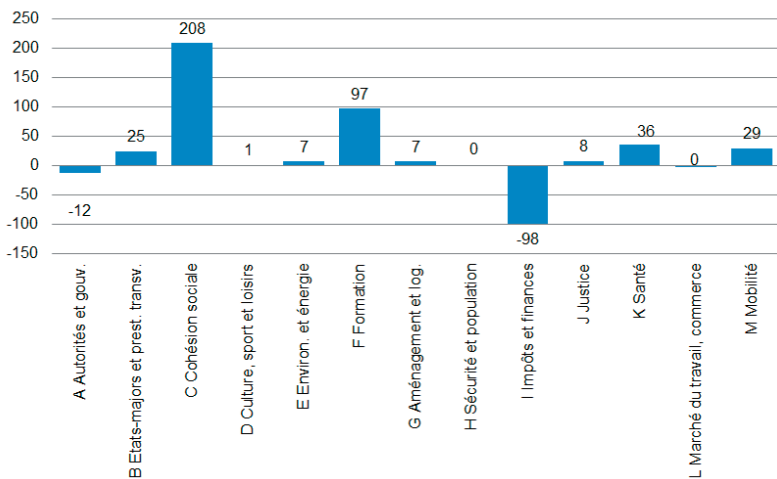
Priorités

Le solde de la croissance des charges, soit un montant de 241.0 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques, compensé par des économies et des mesures décidées par le Conseil d'Etat. Les principaux projets prioritaires par politique publique sont présentés dans le chapitre suivant.

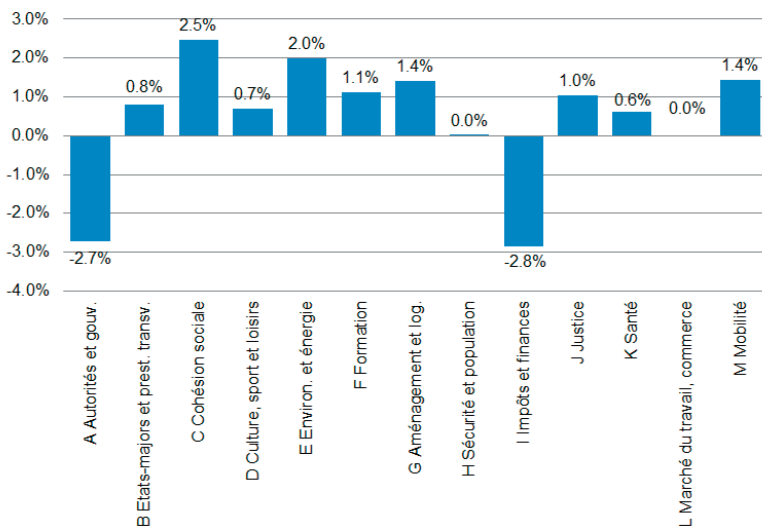
Chapitre 6

Évolution des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique sur la période du PFQ 2021-2024.



Le graphique suivant présente l'évolution annuelle moyenne des charges en % sur la période du PFQ 2021-2024.



Les plus fortes croissances des charges par politique publique concernent la cohésion sociale, la formation, la santé et la mobilité.

A Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique diminuent sur la période du PFQ d'environ 12 millions en raison principalement des opérations électorales (-2.7 millions) et de la provision en lien avec les caisses de pensions gérées par l'Etat (-9.3 millions)

B Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique B augmentent de 25 millions entre 2021 et 2024. Cette hausse s'explique principalement par les éléments suivants :

- Afin de mettre en œuvre la stratégie RH, des charges apparaissent dès 2022 pour une durée de 3 ans sur les natures 30 (1.5 million de francs) et nature 31 (0.5 million de francs). Ces montants permettront notamment de financer la démarche de changement de culture managériale, la coordination interdépartementale de la stratégie RH, la réforme du système d'évaluation et de rémunération ainsi que la simplification normative.
- La mise en œuvre progressive de la politique numérique de l'Etat de Genève, ainsi que l'augmentation de la demande en matière de services informatiques et de

télécommunication pour répondre aux besoins de l'ensemble des politiques publiques impliquent une augmentation des charges de 36.8 millions.

- Les dépenses induites par la mise en service de nouveaux bâtiments et par les besoins de location de locaux viennent augmenter les charges de 7.9 millions.
- Les charges d'amortissement de la politique publique B (y compris celles relatives aux subventions d'investissements accordées), qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, diminuent de 1.3 million en 2020. De plus, les variations des amortissements, centralisées sur cette politique publique pour les années 2022 à 2024, baissent de 19 millions.
- Le solde de la variation s'explique par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

C Cohésion sociale

Les besoins prévisionnels en matière de cohésion sociale augmentent de 208 millions de francs sur la période de 2021 à 2024. Cette évolution, dont 83% concernent des hausses de subventions, s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les besoins prévisionnels en matière de subsides d'assurance-maladie augmentent de +126 millions de francs, ils tiennent compte de la hausse attendue des primes d'assurance-maladie et de l'évolution du nombre de bénéficiaires de ces prestations.
- Les besoins prévisionnels en matière de prestations d'aide sociale et de migration progressent de +34 millions de francs, ils tiennent compte des effets positifs sur les charges de la réforme LIASI (-31 millions). Cette augmentation découle des conséquences de la crise sanitaire soit un fort ralentissement des sorties et une augmentation attendue du nombre de bénéficiaires dans le dispositif de l'aide sociale de l'Hospice général.
- Les besoins prévisionnels en matière de bourses et prêts d'études accordés aux étudiants augmentent de +26 millions de francs. Cette progression est principalement due à la hausse attendue du nombre de demandeurs de bourses d'études, de prêts convertibles et de chèques annuels de formation ainsi qu'à la modification de la loi 12445 du 28 février 2020 visant à mieux soutenir dans leur projet de formation les personnes qui entreprennent une reconversion professionnelle.
- Les besoins prévisionnels en lien avec la planification des ouvertures de places en EPH augmentent de +26 millions de francs. Cette progression s'explique par l'ouverture prévue de 411 nouvelles places pour faire face notamment à la hausse des cas de handicap psychique ainsi que des cas de handicap lourd.
- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux familles progressent de +4 millions de francs. Il s'agit des prestations complémentaires familiales accordées par le service des prestations complémentaires (SPC).
- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux personnes handicapées progressent de +45 millions de francs, en raison de l'augmentation des situations de handicap, notamment psychique. Il s'agit de prestations complémentaires à l'AI accordées par le SPC.
- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux personnes âgées progressent de +10 millions de francs, notamment dû aux effets induits du vieillissement de la population. Il s'agit des prestations complémentaires à l'AVS accordées par le SPC.

- Les besoins prévisionnels en matière de subvention de fonctionnement de l'Hospice général augmentent de +3 millions de francs, principalement en lien avec la prise en charge par l'Hospice général de la hausse du nombre de dossiers d'aide sociale.
- Les dépenses prévisionnelles en matière d'allocations familiales pour personnes non actives augmentent de +4 millions de francs, en raison de la hausse du nombre de bénéficiaires.
- L'adaptation des ressources du SPAd, du SPC et du BIE génère une hausse de +5 millions de francs et permettent de faire face à l'augmentation du volume d'activité de ces services. Les besoins du BIE sont intégralement couverts par la subvention fédérale.
- L'adaptation des besoins en charges de biens et services de l'OAIS, du SPC, du SPAd et du BIE engendre une hausse de +2 millions de francs. Les besoins du BIE sont intégralement couverts par la subvention fédérale.
- L'impact de la prise en charge par les communes de leur part à la RPT fédéral est de -74 millions de francs.
- Le solde de la variation s'explique par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

D Culture, sport et loisirs

Les charges augmentent de 1 million de francs sur la période 2021-2024. Cette augmentation est principalement due au financement d'un musée dédié à la bande dessinée pour +0.5 million de francs et à une solution provisoire de relocalisation de l'académie du Servette FC, suite au rejet par le peuple du projet de pôle football au Pré-du-stand, pour +0.4 million de francs.

E Environnement et énergie

Les charges augmentent de 7 millions sur la période 2021-2024 et financent principalement les objets suivants :

- La mise en œuvre du premier plan d'actions Biodiversité, l'accélération de la transition écologique et le renforcement d'une agriculture proche du consommateur nécessitent des ressources supplémentaires à hauteur de 4 millions, répartis sur les 4 prochaines années.
- Les subventions à l'énergie avec une enveloppe supplémentaire de 2 millions qui permettra de recevoir de la part de la Confédération des moyens supplémentaires à hauteur de 4 millions.
- Le solde de la variation s'explique par la mesure d'effort de la fonction publique et par les budgets sur les amortissements.

F Formation

Le total des charges de 2021 à 2024 augmente de 97 millions par rapport au budget 2020. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les crédits supplémentaires accordés en 2020 par la commission des finances, essentiellement en lien avec l'augmentation des effectifs d'élèves au primaire et dans l'enseignement spécialisé à la rentrée 2019, augmentent les charges de 7.7 millions.

- L'augmentation des effectifs d'élèves conduit à une augmentation de charges de 52 millions.
- Le déploiement du numérique à l'école génère une augmentation de 8.8 millions.
- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU et AHES) augmente de 14.8 millions.
- Les autres projets génèrent une augmentation de charges de 12.5 millions (en particulier : renforcement du soutien pluridisciplinaire à l'école primaire, introduction de la 3^{ème} période de sport au cycle d'orientation, revalorisation de la classe de fonction des maîtres de disciplines artistiques et sportives, harmonisation des horaires dans l'enseignement spécialisé, extension du foyer thérapeutique pour adolescents avec graves troubles psychiques, projet de refonte du système d'information et de communication pour l'éducation et la formation, développement de la formation continue des enseignants, etc.).
- Les subventions hors mesures d'économies et hors mécanismes salariaux enregistrent une augmentation de 30.9 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
 - Financement de la convention d'objectifs 2020-2023 de l'Université pour 9 millions et de l'IHEID pour 1 million
 - Ajustement des contributions à la HES-SO pour 6.5 millions
 - Projet d'ouverture d'un nouveau foyer et école de 20 places à Arzier, financé par réallocations internes et transfert des charges du foyer de Mancy (-31 etp et +6.5 millions en subventions)
 - Augmentation des besoins de places en pédagogie spécialisée pour 2.4 millions
 - Dans le secteur de l'éducation spécialisée (y compris assistance éducative en milieu ouvert), moyens supplémentaires accordés à hauteur de 1.9 million
 - Dans celui de la pédagogie spécialisée, moyens supplémentaires accordés à hauteur de 4.2 millions
 - Participation à l'extension de l'offre de places d'accueil préscolaire pour 2 millions
 - Renforcement de la formation des adultes pour 0.8 million
 - Ajustement aux prévisions de dépenses des subventions octroyées aux personnes physiques pour 0.6 million (essentiellement frais de placement pour mineurs)
 - Renforcement de la protection des mineurs pour 0.3 million
 - Renforcement du service de protection des mineurs par réallocation des subventions pour l'assistance éducative en milieu ouvert (-0.8 million)
 - Ajustement de la subvention à la FFPC pour -3.7 millions
- Les projets autofinancés par des revenus génèrent une augmentation de charges de 0.8 million.
- Le solde de la variation s'explique par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

G Aménagement et logement

Les charges de cette politique publique progressent de 7 millions sur la période 2021-2024. Cette variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les allocations et subventions au logement social pour près de 10 millions avec, pour ces prochaines années, la poursuite de la hausse des subventions HM en lien avec l'augmentation du parc de logements. La modification de la LGL en ce qui concerne la garde alternée entre les parents d'enfants mineurs aura aussi un impact sur la hausse des subventions versées. La pandémie du Covid-19 aura un impact significatif en 2021 mais qui devrait se résorber d'ici 2024.
- La mesure 1 du Conseil d'Etat visant à faire participer les communes aux coûts des prestations sociales conduira, pour le canton, à une baisse de charges répartie sur toute une série de prestations directes aux ménages privés sous condition de revenus. L'impact de cette baisse est de -2 millions pour cette politique publique.
- Un ajustement à la hausse de plus de 1 million en 2021 du budget relatif à dotation pour dépréciations de créances à l'office cantonal du logement et de la planification foncière.

Ces augmentations sont partiellement compensées par la mesure d'effort de la fonction publique et des diminutions sur les budgets des amortissements.

H Sécurité et population

Les charges de cette politique publique restent stables sur la période du PFQ 2021-2024. Les hausses de charges sont compensées par des baisses de charges équivalentes. Il s'agit notamment :

- d'une hausse de 3.3 millions de francs sur les charges de personnel due notamment :
 - à l'intégration du financement des postes supplémentaires 2020 accordés par la commission des finances (41 ETP), répartis à hauteur de 14 ETP pour la police, de 14 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 13 ETP dans le domaine de la population et des migrations pour un montant de 6.6 millions de francs.
 - à l'octroi de 53.4 postes supplémentaires 2021, répartis à hauteur de 10 ETP pour la police, de 35.9 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 7.5 ETP dans le domaine de la population et des migrations, pour un montant de 4.4 millions de francs
 - au transfert de -16.8 ETP qui seront désormais rattachés à la Fondation Foyers Feux-Verts (-1.9 million de francs).
 - à l'impact de la modification de la répartition de la charge LPP à 58% / 42 % (-7.2 millions de francs).
 - Le solde de la variation s'explique par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.
- d'une baisse globale des charges de biens et services et autres charges d'exploitation de -7.4 millions de francs découlant :
 - de l'impact sur les besoins de réévaluation de créances découlant de la baisse des amendes (-6.7 millions de francs);
 - de la suppression du mandat confié à une société privée pour la surveillance périmétrique des établissements du Vallon et de la Clairière (-0.8 million de francs);
 - Du transfert des frais de formation de la détention sur la nature 36 "Charges de transfert" (-0.8 million de francs);
 - des frais de déménagement en lien avec la libération du site de la caserne des Vernets et de la réorganisation de l'OCPPAM (+0.5 million de francs).

- des frais engendrés par le transfert d'un nombre plus important de dossiers du service des contraventions au service d'applications des peines et mesures (+0.3 millions de francs).
- d'une hausse des charges d'amortissement du patrimoine administratif (+0.6 million de francs).
- d'une hausse des charges de transfert de 4 millions de francs découlant d'une part, du transfert des frais de formation de la détention en provenance de la nature 31 sur la nature 36 énoncé ci-dessus (+0.8 million de francs) et d'autre part, d'une hausse des tarifs et du nombre de détenus placés hors canton (+1 million de francs), et du subventionnement de la Fondation Foyers Feux-Verts (+2.2 millions de francs).

I Impôts et finances

La baisse de 98 millions de cette politique publique s'explique principalement par la diminution de la péréquation financière intercantonale de 67.9 millions et par la mise à jour de l'estimation des charges d'intérêts et de remboursement relatives à la recapitalisation de la CPEG (-31.3 millions). D'autre part, sur la base des hypothèses de niveaux de dette et de taux d'intérêts retenus pour les refinancements de la dette à court et long terme pour 2021-2024, les intérêts de la dette augmentent de 1.6 million. Le solde de la variation s'explique par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

J Justice

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 8 millions, pour financer principalement, durant les quatre exercices à venir, la transition numérique de la justice avec le projet cantonal «Dossier judiciaire et son extension nationale (Justitia 4.0) et les projets de réforme de la protection de l'adulte et de l'enfant, conduits tant avec les départements concernés qu'en interne. La planification quadriennale intègre également les moyens nécessaires à la poursuite du renforcement de certaines juridictions.

K Santé

Les charges relatives à cette politique croissent de 36 millions sur la période du PFQ 2021-2024 en raison principalement :

- Des charges de personnel qui croissent de +1 million de francs en raison notamment :
 - de l'intégration du financement des postes supplémentaires 2020 accordés par la commission des finances (4.5 ETP) pour un montant de +0.4 million de francs.
 - de l'octroi de 8 postes supplémentaires 2021 pour un montant de +1.1 million de francs, dont 6 ETP pour la création d'un secteur des maladies transmissibles.
 - de l'impact de la modification de la répartition de la charge LPP à 58% / 42 % (-0.3 million de francs)
- Des charges de biens et services et autres charges d'exploitation qui augmentent de 11.1 millions de francs en raison des paiements qui seront effectués suite à l'entrée en vigueur de la convention sur le financement de la formation médicale postgrade (+9.3 millions de francs), de l'augmentation du financement octroyé aux associations CARA (+0.7 million de francs) et Cogeria (+1 million de francs).
- Des charges de transfert croissent de +24.1 millions de francs en raison des principaux éléments suivants :

- La croissance du coût des prestations hospitalières stationnaires entraîne une augmentation de charge de +50.2 millions de francs.
- La réduction de la ligne de subvention destinée à la prise en charge du matériel figurant sur la liste des moyens et appareils LIMA en raison de l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021 d'une disposition remettant le financement de ces éléments à charge de l'assurance maladie (-17.7 millions de francs).
- La participation des communes au financement des prestations en faveur des personnes âgées (-14.1 millions de francs).
- La croissance des coûts en matière de financement de la part résiduelle des soins à domicile génère une hausse des charges de +11 millions de francs.
- La baisse de la ligne dédiée à la prise en charge des séjours de résidents genevois dans des établissements médico-sociaux (-0.7 million de francs).
- Les augmentations nécessaires à l'ouverture de nouveaux lits en EMS (+5.4 millions de francs), en immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA) (+2 millions de francs), de nouvelles unités d'accueil temporaire et de répit (+5 million de francs), de nouveaux foyers de jour (+0.5 million de francs),
- Les adaptations de subvention aux HUG nécessaires à l'agrandissement des urgences adultes (+2.5 millions de francs) et à l'octroi de moyens supplémentaires à la centrale 144 (+0.6 million de francs).
- L'augmentation des amortissements des subventions d'investissement (+3 millions de francs).
- L'augmentation des subventions octroyées à diverses associations et en faveur des soins palliatifs (+0.5 million de francs).
- L'impact de la modification de la répartition de la charge LPP à 58% / 42 % (-25.2 millions de francs).
- Le solde de la variation s'explique par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

L Marché du travail, commerce

Les charges de cette politique publique restent stables sur la période du PFQ 2021-2024 malgré l'évolution des charges de personnel qui augmentent notamment en raison de l'octroi de +11.5 ETP, répartis à hauteur de :

- +8.5 ETP pour faire face à l'augmentation attendue des demandeurs d'emploi (+1 million de francs),
- +2 ETP afin de permettre à l'OCIRT de réaliser les contrôles supplémentaires liés à la crise Covid et de respecter le ratio d'inspecteur prévu dans la loi sur l'inspection et les relations du travail (LIRT) (+0.3 million de francs),
- 1 ETP, pour la mise en œuvre des contrôles prévus par la Loi sur la remise à titre gratuit et la vente à l'emporter des boissons alcooliques, de produits du tabac et de produits assimilés au tabac (LTGVEAT) (+0.1 million de francs).

Ces hausses de charges sont compensées notamment par la modification de la répartition de la charge LPP à hauteur de 58 % / 42 % et la mesure d'effort de la fonction publique.

M Mobilité

Afin de renforcer la mobilité, un montant de 29 millions de charges supplémentaires est attribué à cette politique publique.

Les efforts sont prioritairement portés sur les projets suivants :

- Mise en œuvre du plan d'action des transports collectifs 2020-2024 (PATC), lequel comprend la poursuite des mesures d'accompagnement consécutives à la mise en service du Léman Express, au développement de l'offre en transport public ainsi qu'au renforcement des lignes transfrontalières sur territoire suisse (+ 30.8 millions).
- Hausse des indemnités versées aux opérateurs de transports publics au titre de compensations tarifaires accordées à la population, conformément à la législation fédérale (+3.2 millions).
- Hausse de la participation cantonale obligatoire au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) consécutive à l'augmentation de l'offre en transports collectifs (+4.6 millions).
- Mise en service de nouvelles routes, exploitation des interfaces CEVA et versement d'indemnités dans le cadre de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (+2.6 millions).
- Diminution des amortissements par rapport à 2020, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs (-12 millions).

Chapitre 7

Évolution des postes

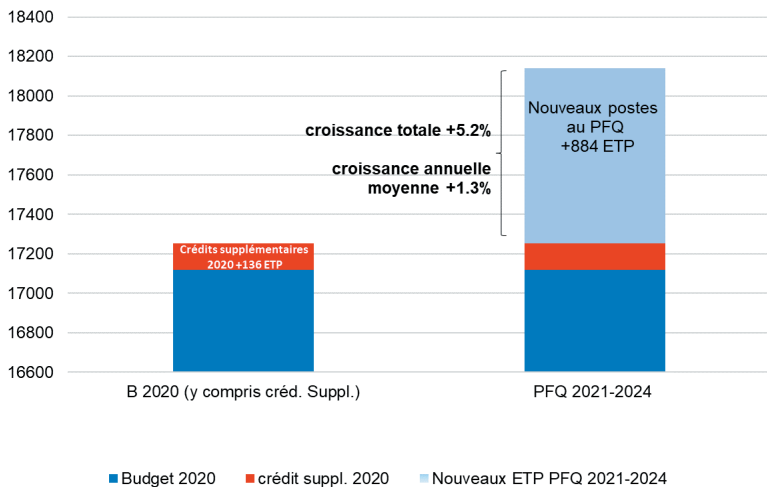
Croissance des postes (ETP) par politique publique (en nombre)

Le PFQ 2021-2024 prévoit 1020 ETP supplémentaires au sein du Petit Etat, soit une croissance annuelle moyenne des postes de 255 ETP. L'évolution des ETP prévue au PB 2021 doit être relativisée au regard des décisions prises au budget 2020. Pour mémoire, le Parlement a refusé la totalité des postes présentés par le Conseil d'Etat. Suite à cette décision, 136 ETP ont été accordés par la Commission des finances pour répondre aux besoins les plus urgents.

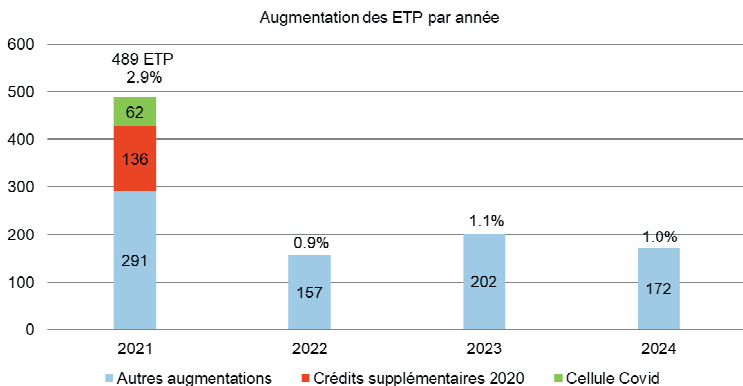
La hausse des ETP, hors ETP accordés en crédits supplémentaires en 2020, s'élève à 884 ETP et concerne principalement la politique publique F Formation (+603 ETP), la politique publique H Sécurité et population (+37 ETP), la politique publique B (+131 ETP dont +117 pour l'OCSIN et +10 ETP pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie RH) et la politique publique C Cohésion sociale (+35 ETP).

Les postes d'auxiliaires prévus en 2021 pour le maintien de la cellule Covid-19 (+62 ETP) ne se reflètent pas au niveau du PFQ, car ils sont supprimés en 2022.

Croissance des ETP au PFQ 2021-2024	PB2021	2022	2023	2024	croissance annuelle moyenne
En ETP	489	157	202	172	255
En %	2.9%	0.9%	1.1%	1.0%	1.5%

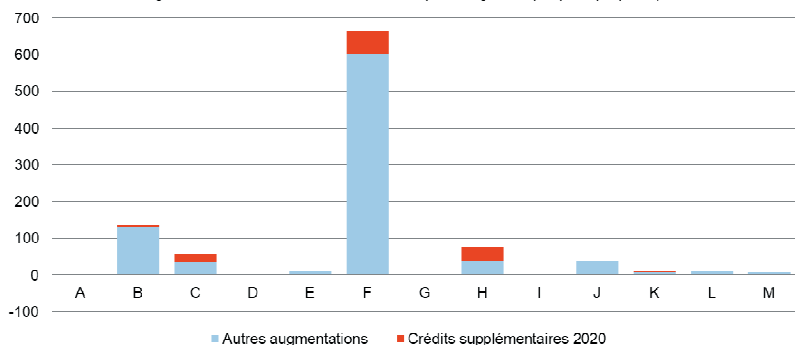


La répartition des nouveaux postes pour chaque année se présente comme suit :



La répartition des nouveaux postes par politique publique se présente comme suit.

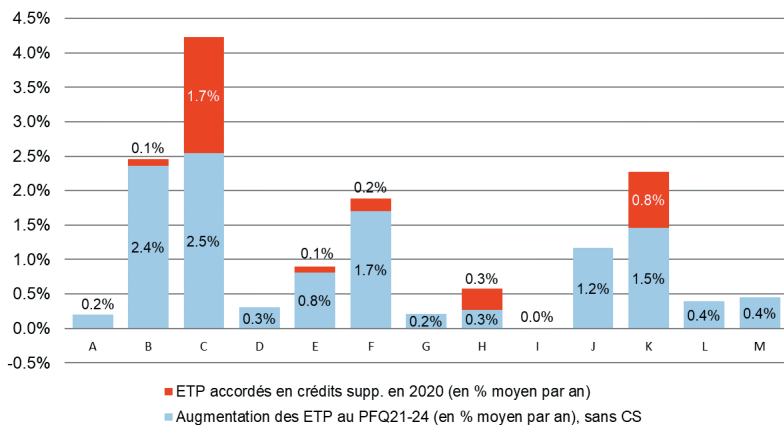
Augmentation des ETP au PFQ2021-2024, par catégorie et par politique publique



PFQ2021-2024	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	Total	En %
Autres augmentations	2	131	35	0	10	603	3	37	0	38	8	10	7	884	1.3%
Crédits supplémentaires 2020	0	5	23	0	1	62	0	41	0	0	5	0	0	136	0.2%
Total	2	136	58	0	11	664	3	78	0	38	13	10	7	1020	1.5%

Croissance des postes (ETP) par politique publique (en %)

Augmentation des ETP au PFQ 2021-2024
(en % moyen par an)



Chapitre 8

Investissements

La planification quadriennale des investissements est issue du plan décennal des investissements (PDI) 2021 à 2030 adopté par le Conseil d'Etat. Le PFQ fixe les priorités du canton de Genève en matière d'investissement pour les quatre prochaines années. En cohérence avec le programme de législature, cette planification a pour objectif d'améliorer la qualité de vie et de répondre aux besoins des habitant-e-s du canton et de sa région.

En maintenant les investissements à un niveau élevé, le Conseil d'Etat exprime un soutien affirmé à l'économie de notre canton.

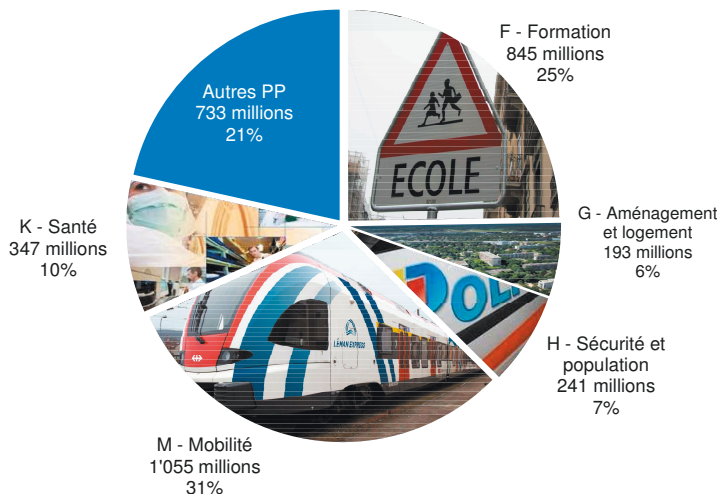
Les investissements nets sur la période se montent à 3.4 milliards. Ce niveau est en augmentation de 143 millions (+4%) par rapport au précédent PFQ. Tout en restant attentif à la soutenabilité financière de la planification, le Conseil d'Etat s'emploie à poursuivre son effort de rattrapage du retard accumulé depuis plusieurs décennies et à préparer les transitions écologique et numérique.

Les investissements nets sont composés de nouveaux actifs (2.4 milliards) et de renouvellements d'actifs existants (1.0 milliard).

en millions

	PB2021	2022	2023	2024	TOTAL 2021-2024
Dépenses d'investissement	770	906	1000	1008	3'684
Recettes d'investissement	55	58	53	104	270
Investissements nets	715	848	947	904	3'414

Après la mise en service du Léman Express et l'ouverture récente de la plage des Eaux-Vives, l'effort d'investissement se poursuit dans les différentes politiques publiques, de la mobilité (1'055 millions) à la formation (845 millions), en passant par la santé (347 millions), la sécurité (241 millions) et le logement (193 millions).



Le canton poursuivra la construction de nouvelles lignes de tramways, le développement d'infrastructures de mobilité de l'agglomération du Grand Genève, la création de nouveaux logements, la construction ou la rénovation de bâtiments pour l'enseignement, l'extension des structures pénitentiaires, ou encore la mise en conformité des embrasures des bâtiments de l'Etat.

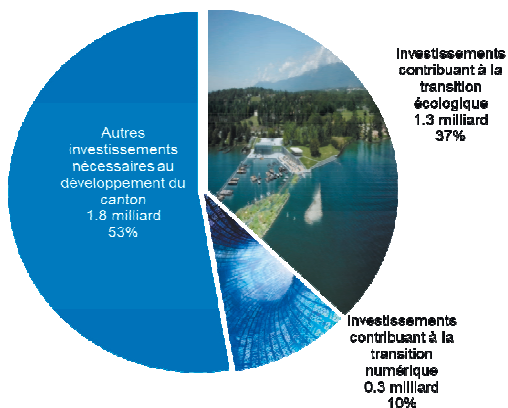
Privilégier les investissements nécessaires pour assurer les transitions écologique et numérique

Dans le cadre de ses travaux sur le plan décennal des investissements (PDI), le Conseil d'Etat privilégie les investissements nécessaires pour assurer les transitions numérique et écologique.

Il a procédé à un premier recensement des projets favorisant la transition écologique qu'il souhaite réaliser ces dix prochaines années. Ce recensement a permis d'identifier des projets pour plus de 3 milliards d'investissements nets entre 2021-2030 dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, de la mobilité, ainsi que des projets de rénovations de bâtiments. L'évaluation de ces projets ramenée à l'horizon temps du PFQ est estimée à environ 1.3 milliard.

Dans le domaine du numérique, le Conseil d'Etat prévoit d'investir plus de 720 millions ces dix prochaines afin de renouveler et accroître les systèmes d'information et de communication ainsi que ses autres services. Sur la durée du PFQ, 345 millions seront investis dans la transition numérique.

PFQ 2021-2024



Des projets structurants tels que la rénovation énergétique complète du parc immobilier de l'Etat ainsi que de nouveaux axes de mobilité seront examinés lors de la prochaine mise à jour du PDI.

Chapitre 9

Evolution de la dette

Les prévisions d'endettement relatives à la période 2021-2024 reposent sur la somme des éléments suivants :

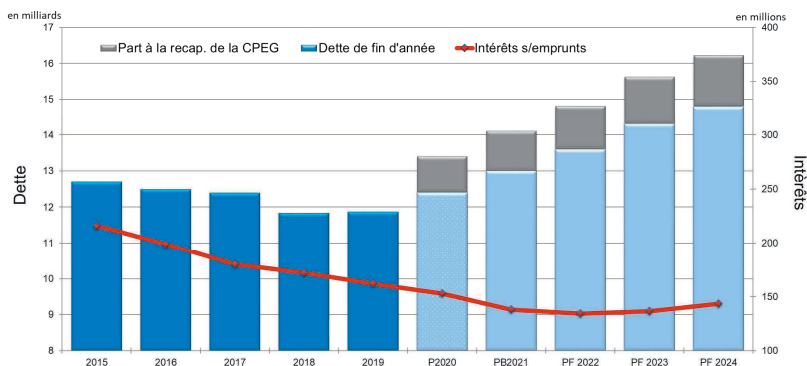
- Flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2021-2024 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 85% en 2021, 80% en 2022 et de 75% en 2023 et 2024.

Les prévisions d'endettement ne prennent pas en compte les fortes variations des créances fiscales (jusqu'à +/- 600 millions ces cinq dernières années) ou d'autres flux exceptionnels. Les effets significatifs des variations du besoin en fonds de roulement, c'est-à-dire la variation des créances et des dettes courantes, ne sont pas maîtrisables par l'administration. Ils dépendent notamment des paiements de certains contribuables et de la politique de retrait de leur compte courant par les communes.

Ces prévisions sont donc empreintes d'un degré élevé d'incertitude auquel s'ajoute cette année l'inconnue liée aux conséquences de la crise sanitaire.

Evolution de la dette et des intérêts

Après une baisse continue de la dette depuis 2014 et une stabilisation en 2019, les prévisions (au 31 décembre de chaque exercice) indiquent une évolution à la hausse sur la période 2021-2024 sous l'effet d'un autofinancement des investissements insuffisant et un compte de fonctionnement déficitaire sur toute la période.



Chapitre 10

Risques liés aux instruments de politique budgétaire

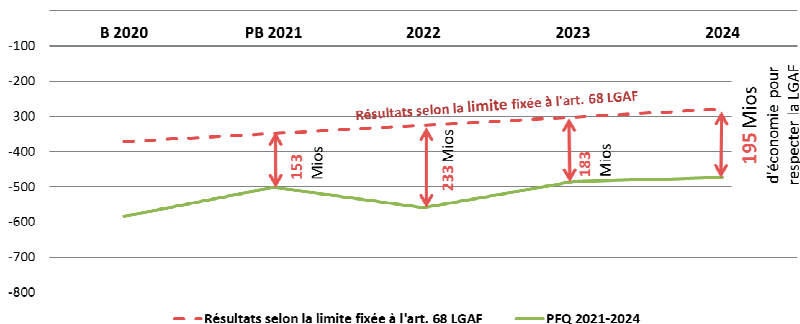
Anticipation du risque d'enclenchement du frein au déficit

Si la crise sanitaire actuelle devait se prolonger, le Conseil d'Etat est d'avis que cela serait de nature à empêcher objectivement l'Etat de respecter le chemin de croissance du déficit admissible inscrit dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (dispositions transitoires du frein au déficit, art. 68 LGAF).

En effet, même avec toutes les mesures d'économie proposées par le Conseil d'Etat dans le cadre du PFQ 2021-2024, le risque d'enclenchement du frein au déficit est élevé.

Afin d'accompagner la mise en œuvre cantonale de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), les dispositions transitoires de la LGAF ouvrent la possibilité d'un déficit budgétaire limité à 372 millions en 2020, déficit graduellement réduit à raison de 23.25 millions par année jusqu'en 2027. De plus, afin de pouvoir absorber les charges supplémentaires liées à la recapitalisation de la CPEG le temps qu'intervienne l'effet dynamique de la RFFA, le déficit budgétaire dépassant le chemin de croissance du déficit admissible peut être couvert à concurrence de la réserve conjoncturelle. Toutefois, celle-ci risque d'être rapidement épuisée selon le résultat des comptes 2020 et les prévisions du PFQ 2021-2024 :

Projection du résultat net (en millions)



Le montant de la réserve conjoncturelle est de 0.9 milliard (898 millions après intégration du résultat 2019).

Ce montant de 0.9 milliard est de nature à couvrir :

- Le déficit 2020 : ce dernier est estimé à 1.1 milliard, soit un excédent de 0.7 milliard au-delà du chemin de croissance, qui s'imputerait sur la réserve conjoncturelle.

- Le déficit 2021 : ce dernier est estimé à 0.5 milliard, soit un excédent de 0.15 milliard au-delà du chemin de croissance, qui s'imputerait également sur la réserve conjoncturelle.

Néanmoins, dans des scénarios plus pessimistes, la réserve conjoncturelle pourrait même être entièrement consommée plus rapidement si la crise sanitaire que nous rencontrons s'intensifiait à nouveau.

Pour ne pas enclencher le frein au déficit, les projets de budget 2022 et suivants devraient ainsi respecter le chemin de croissance, au prix de mesures d'économies et de mesures structurelles supplémentaires.

Force est de constater que le chemin de croissance du déficit admissible a été adopté par le Parlement à une époque où ni le surcoût de recapitalisation de la CPEG lié aux choix du comité de la caisse (taux technique, tables d'espérance de vie), ni la crise majeure sanitaire, économique et sociale n'étaient envisagés. Surtout, personne n'avait imaginé la survenance d'une crise sans précédent la même année que celle de la mise en œuvre des trois réformes majeures (RFFA, contre-projet IN170, recapitalisation CPEG).

Le déclenchement du frein au déficit impliquerait que le Conseil d'Etat présente en premier lieu au Grand Conseil, puis au Corps électoral des mesures d'assainissement consistant en une sélection de choix entre hausses d'impôts et baisse de prestations. Cette sélection serait forcément arbitraire et parcellaire et présenterait le risque d'un vote sans cohérence globale.

Par ailleurs, les conséquences pourraient s'avérer très dommageables pour notre canton si, par exemple, des coupes dans les prestations sociales et le soutien à l'économie devaient intervenir durant les prochains exercices.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le dispositif prévu par le frein au déficit n'est pas approprié pour traverser la crise exceptionnelle que nous vivons. Ce dispositif a été conçu pour remédier à des déficits structurels sur la durée de cycles économiques conjoncturels. Dans le contexte actuel, la théorie des cycles conjoncturels n'est pas pertinente et il serait risqué de couper dans certaines prestations, au moment où les acteurs économiques les plus affaiblis (indépendants, etc.) ont le plus besoin du filet social, de soutien à l'économie locale et de services de santé efficaces.

Pour respecter la LGAF, le Conseil d'Etat aurait dû adopter un nouveau paquet de mesures d'effet supérieur ou égal à 195 millions à l'horizon 2024. Le Conseil d'Etat n'entend toutefois pas se précipiter à élaborer de nouvelles mesures tant que le niveau d'incertitude reste aussi élevé, même si le PFQ ne montre pas un retour au chemin de croissance en 2024. Le Conseil d'Etat réexaminera ce point à la lumière des informations qui lui seront fournies et de l'évolution de la situation sanitaire, économique et sociale.

A ce titre, le Conseil d'Etat estime que les institutions politiques, exécutif et législatif, doivent assumer leurs responsabilités durant cette période critique avec tout le discernement requis. Celles-ci devront d'une part, éviter dans la mesure du possible des hausses d'impôts ou des coupes drastiques de certaines prestations, à l'heure où la population et l'économie genevoises en ont le plus besoin et, d'autre part, adopter des mesures d'économies proportionnées aux besoins de la population et de l'économie genevoise. Le peuple, s'il doit se positionner sur une dizaine de paires, sera dans l'impossibilité de faire des choix avec toute la diligence requise.

C'est pourquoi, durant cette période inédite, le Conseil d'Etat souhaite conserver son rôle de pilote des finances publiques. Il entend gouverner et assumer les responsabilités qui sont les

siennes. Ainsi, il pourrait proposer, dans les prochains mois, d'aménager le frein au déficit pour tenir compte du contexte de la crise sanitaire, économique et sociale. Le Conseil d'Etat entend toutefois maintenir la rigueur budgétaire, car les finances publiques, même hors effet Covid-19, nécessitent d'être rééquilibrées à moyen terme par des réformes structurelles. La modification du frein au déficit pourra se traduire par une modification des dispositions transitoires du frein au déficit pour les années marquées par la crise.

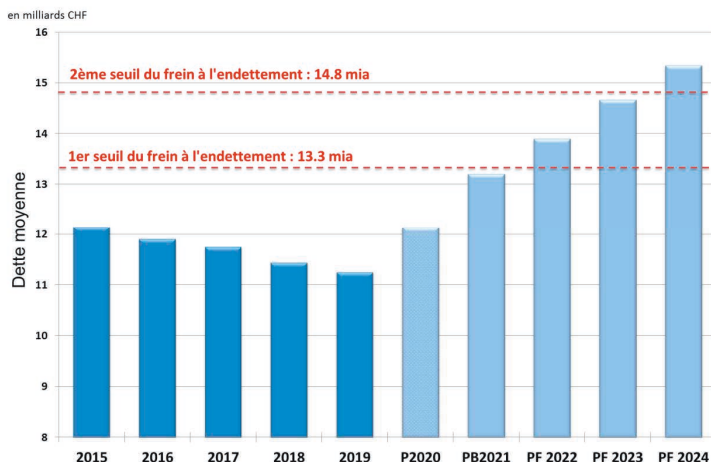
L'ampleur de cet aménagement du frein au déficit dépendra de l'effet de la crise sur les finances publiques. Celui-ci reste à préciser. Les revenus fiscaux sont entachés d'une grande incertitude pour les exercices 2020 et suivants. L'un des premiers indicateurs de l'effet de cette crise sera l'estimation des revenus fiscaux des personnes morales sur la base du questionnaire adressé aux principales entreprises genevoises représentant plus de la moitié de l'impôt sur les personnes morales. Le dépouillement, en septembre, de ce questionnaire permettra de mesurer l'impact de la crise sanitaire sur les bénéfices des entreprises. En matière de charges de fonctionnement, les effets de crise sociale à venir ne peuvent encore être estimés précisément à ce stade. Le Conseil d'Etat entend se donner le temps nécessaire pour isoler les effets financiers de cette crise et proposer un aménagement ciblé des dispositions transitoires du frein au déficit. Il ne devra, en aucun cas, s'agir de favoriser les dépenses, mais d'intégrer au déficit admissible les effets majeurs et inévitables de la crise du Covid-19.

Anticipation du risque d'enclenchement du frein à l'endettement

Avec le frein à l'endettement, les mesures suivantes s'appliquent aux nouveaux investissements (uniquement les crédits d'ouvrage, hors crédits d'études et acquisitions d'immeubles) :

- si l'endettement annuel moyen dépasse 13.3 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité absolue de ses membres est requise (51 voix);
- si l'endettement annuel moyen dépasse 14.8 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité des deux tiers de ses membres est requise (67 voix). De plus, le Grand Conseil vote sur l'application de l'article 67, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (référendum facultatif).

Après une baisse continue de la dette depuis 2014 et une stabilisation en 2019, les prévisions du compte de fonctionnement et d'investissement indiquent une évolution à la hausse de l'endettement moyen sur la période 2021-2024 :



Il est important de noter que la progression du niveau de la dette moyenne devrait l'amener à franchir le 1^{er} seuil d'enclenchement du frein à l'endettement dès 2022 et le deuxième seuil dès 2024, selon les prévisions du PFQ 2021-2024.

Si le Conseil d'Etat envisage d'aménager le régime transitoire du frein au déficit, il souhaite, en revanche, ne pas se précipiter pour modifier le frein à l'endettement. L'évaluation de la stratégie sur le frein à l'endettement dépendra de l'évolution de la crise sanitaire. A ce titre, le maintien de la rigueur en matière d'endettement reste une volonté du Conseil d'Etat. En effet, la dette de l'Etat est l'indicateur clé qui définit le mieux la situation financière réelle de l'Etat, sans effets comptables. Le frein à l'endettement constitue un point fort de la politique budgétaire des cantons et de la Confédération. Il a notamment permis à la Confédération d'assainir ses finances publiques ces dernières années et, en mars-avril 2020, d'octroyer des mesures de soutien à l'économie sans précédent sans mettre en danger les finances publiques fédérales. Le canton de Genève doit s'inspirer de cette gestion économe des finances publiques.

Chapitre 11

Risques financiers

Ce chapitre présente une évaluation des principaux risques financiers susceptibles, en cas de réalisation, de modifier la projection du résultat du compte de fonctionnement et de l'endettement.

Risque financier lié à la crise sanitaire COVID-19

Les conséquences financières connues liées au Covid-19 ont été inscrites dans la planification à hauteur d'une centaine de millions. Les principaux domaines touchés sont le

social, la santé et l'économie (aéroport, Palexpo, tourisme). En revanche, certaines incidences n'ont pu être prises en compte, en particulier dans le domaine des transports publics, en raison de nombreuses incertitudes qui demeurent (reprise de la fréquentation, participation de la Confédération).

A ce stade de la pandémie, il est difficile d'arrêter un scénario de sortie de crise. Face à cette incertitude, le choix a été pris de ne pas intégrer le financement nécessaire, au-delà de l'exercice 2021, au maintien des dispositifs de lutte contre le Covid-19 mis en œuvre dans des entités externes tels que les HUG et l'Imad. Si cette crise sanitaire devait se poursuivre, le Conseil d'Etat pourrait être amené à étudier la prolongation de certaines mesures cantonales destinées à soutenir la population et l'économie genevoise et à intégrer des financements nécessaires au maintien des dispositifs Covid-19 au sein des HUG et de l'Imad.

De plus, dans ce cas de figure, des coûts significatifs viendraient certainement détériorer la situation du PFQ 2021-2024. Les principaux risques se situeraient dans le secteur de la santé (maintien d'une structure Covid-19 au sein de la direction générale de la santé au-delà de 2021 ou renforcement de cette dernière, intégration des financements nécessaires au maintien des dispositifs Covid-19 mis en œuvre en 2020 au sein des HUG, de l'Imad et des EMS), au niveau des prestations sociales (en cas de précarisation de l'économie, accroissement des prestations versées par l'Hospice général, des subsides d'assurance-maladie, etc.), dans le domaine du transport (TPG et AIG) et dans le domaine de l'évènementiel (Palexpo).

Enfin, le niveau des revenus fiscaux sera fortement influencé par l'évolution du Covid-19 en Suisse et dans le monde (baisse potentielle des rentrées fiscales).

Caisses de prévoyance

CPEG

Les incidences financières de la recapitalisation de la CPEG reposent sur le montant définitif de cette dernière déterminé sur la base de la situation financière de la CPEG au 31 décembre 2019, et sur la base des hypothèses suivantes :

- apport de l'Etat financé par le recours en 2020 aux marchés financiers pour 1 milliard,
- participation des employeurs affiliés non subventionnés au prorata de leurs engagements,
- le tout complété par un prêt simultané (taux d'intérêt égal au taux technique).

Ces incidences financières font toutefois encore l'objet des incertitudes suivantes :

- l'apport de l'Etat de 1 milliard, qui réduira d'autant le montant du prêt simultané, n'a pas encore été entièrement effectué à ce stade (545 millions à fin août 2020). En fonction de l'évolution de la crise sanitaire à l'automne 2020, il est possible que l'apport de l'Etat en 2020 soit revu à la baisse.
- la participation des employeurs affiliés à la CPEG non-subventionnés par l'Etat fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Les recourants – Institut Suisse de Bioinformatique (ISB) et Centre Suisse de Contrôle de Qualité (CSCQ) – demandent :
 - principalement, la reconnaissance de la non-conformité au droit supérieur et l'annulation de l'art. 70 al.3 let. a et al. 4 de la LCPEG;
 - subsidiairement, de radier l'ISB et le CSCQ de la liste des entités participant à la recapitalisation (annexe II de la loi);
 - plus subsidiairement, d'annuler l'obligation faite aux recourants de s'acquitter d'un apport d'actifs en faveur de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève.

Le risque financier pour l'Etat (augmentation du montant de la recapitalisation à la charge de l'Etat) est évalué à :

- 0.3 milliard si l'article 70 al. 3 est annulé car l'Etat devrait alors se substituer à toutes les entités de l'annexe II,
- 0.02 milliard si la Cour demande le retrait du CSCQ et de l'ISB de l'annexe II,
- Environ 0.06 milliard si le CSCQ et l'ISB entrent dans le cas d'une liquidation partielle en raison d'une restructuration ou d'une faillite.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que d'autres employeurs affiliés à la CPEG non-subsidiés par l'Etat se retrouvent en situation de liquidation partielle en raison de réductions d'effectif ou de restructurations rendues nécessaires par la charge financière qui leur est imposée par la loi 12228, voire en raison d'une faillite ou d'une dissolution.

FPTPG

En ce qui concerne la Fondation de prévoyance des transports publics genevois (FPTPG), la loi 12364 modifiant la loi concernant la Fondation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Cette loi prévoit que l'Etat de Genève recapitalise la FPTPG à hauteur de 75% de ses engagements et constitue une réserve de fluctuation de valeur partielle équivalente à 5% de degré de couverture.

Il est également prévu que la FPTPG octroie à l'Etat de Genève un prêt à long terme d'un montant équivalent à celui de la recapitalisation, remboursé par annuité fixe sur une durée maximale de 40 ans et portant intérêts au taux de 2.75%, égal au taux technique de la FPTPG augmenté de 0.5%. L'octroi de ce prêt de la FPTPG à l'Etat doit faire l'objet d'une convention de prêt.

Le traitement comptable et budgétaire de la recapitalisation de la FPTPG est le même que celui prévu pour la recapitalisation de la CPEG. Le coût de la recapitalisation de la FPTPG est étalé sur la durée de remboursement du prêt.

Les états financiers 2019, adoptés par la FPTPG le 27 avril 2020, intègrent une nouvelle provision technique pour événements spéciaux dont l'acceptabilité dans le montant de la recapitalisation fait actuellement l'objet d'une analyse juridique et financière.

CP

Au 31 décembre 2019, le taux de couverture de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CP) était de 104.8% en prenant en compte un taux technique d'évaluation de 2.50%. La nouvelle directive technique 4 de la Chambre Suisse des Experts en Caisses de Pensions fixe, pour le 31 décembre 2019, une borne supérieure du taux technique de 1.83% pour les institutions utilisant des tables périodiques comme la CP, raison pour laquelle l'expert agréé de la caisse a recommandé à cette dernière de provisionner une réduction de son taux technique à 2.0%.

Sur la base de la situation financière de la CP au 31 décembre 2019 et d'un taux technique de 2.0%, le taux de couverture de la CP serait de 97%. Le découvert serait ainsi de 52 millions. Par ailleurs, compte tenu du plan de prestation actuel, le degré de couverture de la CP au bout de 20 ans devrait être inférieur de l'ordre de 11 points comparé aux 104.8% à fin 2019. En effet, le besoin de rendement nécessaire pour équilibrer le plan actuel est supérieur au rendement attendu. La CP est donc en situation de déséquilibre structurel.

Cette situation implique que le comité de la CP prenne les mesures dont il a les compétences, soit celles modifiant les prestations, pour rétablir l'équilibre financier. Toutefois, le Conseil d'Etat étudie en collaboration avec la caisse si un apport financier de l'Etat, en complément des mesures de la caisse, pourrait être nécessaire.

Impôts

Les estimations fiscales sont marquées par les incertitudes majeures de la crise sanitaire et l'évolution de l'économie genevoise et mondiale. Les hypothèses retenues pour ce PFQ devraient évoluer significativement ces prochains mois. Les estimations fiscales sont normalement sujettes à une forte volatilité encore amplifiée par le contexte actuel.

Il est extrêmement difficile d'appréhender la diminution de l'activité des entreprises qui ont été entravées par la crise. Les évaluations fiscales pourront être révisées cet automne sur la base des réponses fournies par le panel des entreprises concernant l'estimation de l'évolution de leur bénéfice.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la RPI déposé avec le PB 2021 doit encore être approuvé par le Parlement.

SIG

A ce stade, le revenu prévoyant le prélèvement de 50% des bénéfices des SIG (15,5 millions) est maintenu, dans l'attente d'une décision du Grand Conseil sur le PL 11471. Selon l'option qui sera finalement retenue par le Grand Conseil, ainsi qu'en fonction de la nouvelle convention d'objectifs entre l'Etat et les SIG, ce montant est en revanche susceptible d'être adapté. Ce revenu était déjà inscrit au budget 2020.

Réalisation d'un revenu extraordinaire au pouvoir judiciaire

Un revenu extraordinaire de 60 millions est prévu au PB 2021, dans le cadre d'un accord de partage international lié à une procédure pénale traitée en partie par la justice pénale genevoise. Toutefois, le risque demeure quant à la possibilité que cette recette supplémentaire soit comptabilisée à la fin de l'exercice 2020.

Risques de taux, de liquidité et de refinancement

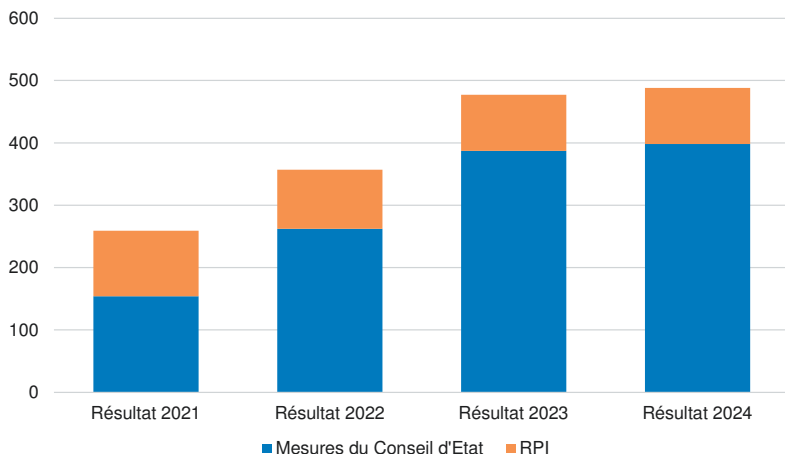
La dette de l'État est actuellement constituée de plus de 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe pour limiter les risques de refinancement et de remontée des taux. Cette structure a permis de bénéficier progressivement du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêts. L'échéancier de remboursement a été significativement allongé et lissé pour limiter le risque de refinancement. Enfin, la part des emprunts à court terme est plafonnée pour limiter le risque de liquidité.

Risques liés aux projets de rang législatif

Le plan de mesures du Conseil d'Etat comprend une grande majorité de mesures de rang législatif qui devront être adoptées par le Grand Conseil. Les effets des mesures de la compétence du Grand Conseil représentent en moyenne près de 95% des effets totaux du plan. Parmi ces mesures, quatre projets de lois sont connexes au PB 2021 (la répartition de la facture sociale avec les communes, l'adaptation des intérêts fiscaux, la suspension de l'annuité 2021 et la mesure d'effort de la fonction publique). Le refus de certains de ces projets conduirait à détériorer significativement le PB 2021 et PFQ 2021-2024.

De plus, le projet relatif à la réévaluation du parc immobilier inscrit dès l'exercice 2021 est aussi de rang législatif.

Projets de rang législatif sur le PFQ 2021-2024 (en millions)



Analyses de sensibilité

Certains revenus (impôts périodiques estimés) et charges significatives reposent sur des hypothèses macroéconomiques. Les analyses de sensibilité ci-dessous permettent d'évaluer les risques financiers liés à la variation de ces hypothèses.

Estimation des impôts et prévisions fiscales – sensibilité aux hypothèses retenues

Les principaux impôts, essentiellement les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, et sur le bénéfice et le capital des personnes morales, sont estimés sur la base d'hypothèses de croissance. Au moment de la publication des comptes, ces estimations sont mises à jour sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'État comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts. Ces correctifs ont été très importants et systématiquement positifs entre 2006 et 2012 (montants compris entre environ +210 et +380 millions). Le département des finances et des ressources humaines améliore continuellement ses méthodes d'estimation sur la base des derniers exercices, de manière à réduire le montant des correctifs. Ainsi, entre 2013 et 2017, les correctifs se sont situés dans une fourchette allant de -105 à +86 millions. En 2018 et 2019, les comptes présentent de nouveau des correctifs importants (+247 et +191 millions). Idéalement, ceux-ci devraient, sauf circonstances exceptionnelles, continuer de fluctuer autour de zéro avec une marge de + ou - 100 millions de francs.

D'autre part, les prévisions budgétaires sont, par nature, sujettes à des variations. Ces écarts peuvent être la conséquence de la méthodologie utilisée (marge d'erreur), d'une variation des variables macroéconomiques ou d'événements ponctuels non prévisibles.

La sensibilité des principales recettes fiscales à la variation des hypothèses est listée ci-après.

Impôt cantonal sur le revenu. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est déterminé à l'aide d'un modèle d'estimation exploitant la relation entre l'évolution du PIB réel suisse et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% pour une année donnée induirait une variation de l'impôt (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) comprise entre 34 et 36 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal sur la fortune. L'impôt sur la fortune des personnes physiques est basé sur un scénario de croissance de long terme fixé à +3% par année. Si la croissance de l'impôt sur la fortune devait s'écarter de 1% pour une année donnée, la variation de l'impôt serait de 8 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal des personnes morales. Lors du processus budgétaire, l'impôt des personnes morales pour l'année du budget est initialement estimé sur la base d'un scénario de long terme s'établissant à 3%. En début d'automne, lors des amendements au projet de budget, cette hypothèse est révisée sur la base d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon d'entreprises, parmi les plus importantes du canton.

Dans le cas précis du projet de budget 2021, en raison de la crise sanitaire liée au Covid-19, le Conseil d'Etat a opté pour un scénario ad-hoc prévoyant un retour au niveau des recettes attendues pour l'année 2019, avant prise en compte des effets de la Réforme des entreprises. A titre indicatif, si la croissance des impôts des personnes morales devait différer de 1% pour une année donnée, l'écart (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) serait compris entre -14 et -15 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Part cantonale à l'impôt fédéral direct. La part cantonale aux recettes fédérales qui concerne les personnes physiques et les personnes morales évolue selon les mêmes hypothèses que ces dernières sur le plan cantonal. Les risques y relatifs sont traités dans les paragraphes précédents.

Impôts immobiliers - impôt sur les bénéficiaires et gains immobiliers (IBGI), droits de mutation, impôt immobilier complémentaire (IIC) - L'IBGI et les droits de mutation sont estimés sur la base des résultats historiques. Cette estimation est révisée chaque année avec l'ajout d'une observation supplémentaire. La production effective de ces impôts peut varier fortement d'une année à l'autre (plusieurs dizaines de millions) en fonction de la nature des transactions immobilières.

L'estimation de l'IIC est obtenue en considérant une hypothèse de croissance de long terme établie à 3% par année. Si la croissance de l'IIC devait différer de 1% pour une année donnée, l'écart serait d'environ 3 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôts sur les successions et donations. L'estimation des droits de succession et donations est établie sur la base des résultats historiques. Cette estimation est révisée chaque année avec l'ajout d'une observation supplémentaire. La production peut varier de manière importante d'une année à l'autre (plusieurs dizaines de millions) en fonction de la nature des affaires traitées.

Estimation des charges d'intérêt – sensibilité aux taux d'intérêt

Une variation des taux d'intérêt a un impact direct sur le coût de financement et donc sur le coût de la dette (charge d'intérêt). Le niveau actuel des taux d'intérêt demeure historiquement bas, malgré des tendances haussières observées ponctuellement.

Le scénario présenté dans ce PFG anticipe une progression des taux d'intérêt à court terme (-0.7% pour le Libor CHF 3 mois en 2021 et 0.3% en 2024) et une progression des taux d'intérêt long terme (-0.3% pour l'emprunt 10 ans Confédération en 2020 et 0.8% en 2023).

Par rapport à ce scénario de base, une hausse de 1% des taux d'intérêt durant la période considérée aboutirait à une augmentation de la charge d'intérêt de 19 millions en 2021, de 30 millions supplémentaires en 2022, de 34 millions supplémentaires en 2023 et enfin de 59 millions supplémentaires en 2024, ce qui représente un total de 141 millions pour la période 2021-2024.

Chapitre 12

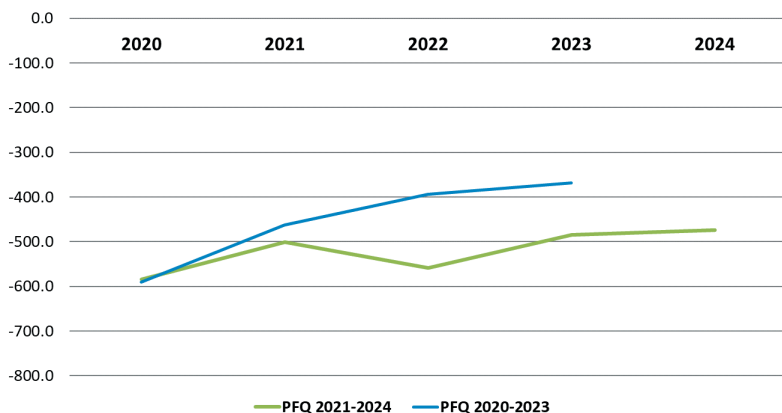
Comparaison entre le PFQ 2021-2024 et le PFQ 2020-2023

Comparer les deux dernières planifications est un exercice délicat. En effet, le PFQ 2020-2023 a été élaboré sur la base des valeurs du PB 2020, tandis que le PFQ 2021-2024 prend en compte le budget 2020 voté par le Grand Conseil en décembre de l'année dernière.

Le graphique ci-dessous compare l'évolution des résultats entre les deux dernières planifications.

Exercice 2020

Le déficit du PB 2020 et du budget 2020 sont très proches (-590 millions au PB 2020 et -585 millions au budget 2020). Toutefois, des amendements votés par le Grand Conseil ont sensiblement changé les orientations du budget. Pour mémoire, le versement de l'annuité 2020 a été réintroduit au budget 2020 (+54 millions de charges). Cette hausse de charges a été totalement compensée par des économies sur les charges de personnel (suppression de 415 ETP correspondant à -35 millions de charges) et les dépenses générales (-24 millions de charges).



Exercices 2021-2022-2023

Les résultats du PFQ 2021-2024 se détériorent par rapport à l'ancienne planification de 39 millions en 2021, 165 millions en 2022 et 117 millions en 2023.

Les principales déviations entre les deux PFQ sont :

- une baisse des recettes fiscales (environ -250 millions à l'horizon 2023, dont près de -200 millions en 2021) partiellement compensée par des versements supplémentaires de la BNS (+78 millions en 2021 et +39 millions en 2022 et 2023),
- une augmentation des charges contraintes (environ +130 millions à l'horizon 2023, dont +90 millions en 2021) provenant en majeure partie des prestations sociales (+86 millions à l'horizon 2023 dont +57 millions en 2021) et des prestations stationnaires hospitalières (+43 millions à l'horizon 2023 dont +28 millions en 2021) ,
- une augmentation des charges de +18 millions liée au coût induit des 136 ETP validés par le Grand Conseil en 2020 sous forme de crédits supplémentaires,
- des économies supplémentaires découlant du plan de mesures du Conseil d'Etat, soit la réduction temporaire de 1% sur les traitements, la modification de la répartition des cotisations LPP à 58/42 (-77 millions dès 2022), la suspension du versement de l'annuité en 2021 et 2023 au lieu de 2022 dans l'ancienne planification (environ -45 millions dès 2021) et l'avancement à 2021 des effets de certaines mesures (+15 millions de revenus supplémentaires pour la RPI en 2021 et -24 millions de charges pour la mesure avec les communes en 2021 mais avec le maintien d'une enveloppe globale de 90 millions pour chacune de ces deux mesures),
- l'abandon du projet SCORE (-47 millions de charges à l'horizon 2023, dont -11 millions en 2021).
- l'actualisation des effets de la recapitalisation de la CPEG (-24 millions de charges dès 2021),
- les charges relatives aux priorités sont nettement en diminution en 2021 et 2022 par rapport à l'ancienne planification (en moyenne -20 millions de charges par année), en raison notamment d'effort sur l'augmentation des ETP. Par ailleurs, un revenu extraordinaire de 60 millions du PJ est inscrit en 2021 dans la nouvelle planification, tandis que le revenu de l'aéroport revenant à l'Etat a été supprimé en 2021 (-43 millions) et réduit d'environ 50% en 2023 (-19 millions).

Conclusion

Ce PFQ 2021-2024 s'inscrit cette année dans le contexte très particulier d'une crise sanitaire sans précédent, accompagnée d'une crise économique et sociale dont les effets à moyen terme ne peuvent être estimés précisément. Il est donc marqué par des incertitudes majeures entourant la durée de la crise et son impact sur l'emploi et les revenus fiscaux. Les hypothèses retenues pour ce PFQ pourraient donc évoluer sensiblement. Ces conditions exceptionnelles impliquent prudence et attention constante. Le Conseil d'Etat réexaminera périodiquement les actions à entreprendre. Il est possible qu'en fonction du développement de la situation, le cadre de planification et les mesures d'économies évoluent à la hausse comme à la baisse.

Toutes les collectivités publiques suisses ont été touchées par la crise sanitaire, économique et sociale que nous vivons actuellement. Toutefois, l'économie genevoise, qui est tournée vers l'extérieur, est particulièrement affectée par la chute de la demande mondiale. D'autre part, cette crise survient la même année que la mise en œuvre de trois réformes majeures

(RFFA, subsides d'assurance maladie, recapitalisation de la CPEG) qui ont pour effet de diminuer les revenus à moyen terme et d'augmenter significativement les charges récurrentes de l'Etat.

Dans ces circonstances exceptionnelles, le Conseil d'Etat a fait le choix d'augmenter les prestations à la population afin de tenir compte des conséquences de la crise tout en répondant aux besoins dans les domaines prioritaires que sont la cohésion sociale, la santé, la mobilité et la formation. D'autre part, il a pris ses responsabilités en limitant l'augmentation des charges à un niveau historiquement bas (0,8% en moyenne sur la période). Il a, par ailleurs, souhaité préserver un niveau élevé d'investissement, notamment en mettant l'accent sur la transition écologique et la transition numérique.

Le Conseil d'Etat propose enfin des efforts significatifs de solidarité de la fonction publique, dont la rémunération et la sécurité de l'emploi n'ont pas été affectées par la crise en 2020. Ces mesures prévoient la suspension de l'annuité 2021 et la réduction de 1% sur les traitements pour toute la fonction publique (Petit Etat, Grand Etat et Pouvoir judiciaire) pendant 4 ans. Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose également des mesures structurelles avec, d'une part, la modification de la répartition des cotisations employé-employeurs aux caisses de retraite de la fonction publique pour les rapprocher de la moyenne nationale et, d'autre part, la mesure concernant les communes qui seront appelées à participer au financement des charges sociales dynamiques.

Malgré le plan de mesures ambitieux du Conseil d'Etat, le risque d'enclenchement des freins au déficit et à l'endettement est élevé : dès 2023 pour le frein à l'endettement lors de la publication des comptes 2022, et dès 2021 lors du dépôt du projet de budget 2022 pour le frein au déficit (avec une réserve conjoncturelle disponible tout juste suffisante pour couvrir les déficits supplémentaires prévus en 2020 et 2021).

Il paraît essentiel au Conseil d'Etat de conserver son rôle de pilote des finances publiques. Il entend gouverner et assumer les responsabilités qui sont les siennes. Ainsi, il pourrait proposer dans les prochains mois d'aménager le frein au déficit pour tenir compte du contexte de la crise sanitaire, économique et sociale. Ceci éviterait de transférer au corps électoral la charge de décider de procédures d'assainissement trop simplistes et pouvant manquer de cohérence globale.

Le Conseil d'Etat entend toutefois maintenir la rigueur budgétaire, car les finances publiques, même hors effet Covid-19, nécessitent d'être rééquilibrées à moyen terme au moyen de réformes structurelles. Il ne s'agit en aucun cas de favoriser les dépenses, mais d'intégrer au déficit admissible les effets majeurs et inévitables de cette crise.

Pour restaurer l'équilibre à moyen terme des finances publiques, le Conseil d'Etat a entamé un exercice de comparaison intercantonale, pour en déduire les différences de niveaux de prestations de chaque politique publique. Les constats d'écarts pourraient se traduire en mesures d'économies supplémentaires. Les prochaines étapes consisteront à expliquer ces différences pour alimenter la réflexion du Conseil d'Etat en matière de nouvelles mesures structurelles ou d'efficience.