

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 17 septembre 2020

Projet de loi

établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2021 (LBU-2021) (D 3 70)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 69, 96, 97, 108, 152, 154 et 156 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012;
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Perception des impôts

Le Conseil d'Etat perçoit les impôts conformément aux lois en vigueur.

Art. 2 Budget

Le budget de l'Etat de Genève pour 2021 est annexé à la présente loi.

Art. 3 Fonctionnement

¹ Les charges s'élèvent à 9 189 053 502 francs et les revenus à 8 687 723 419 francs hors imputations internes et subventions à redistribuer.

² L'excédent de charges s'élève à 501 330 083 francs.

³ Le résultat net avant amortissement de la réserve budgétaire prévue par l'article 6A de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, s'élève à - 381 070 830 francs.

Art. 4 Investissements

¹ Les dépenses d'investissement sont arrêtées à 769 543 369 francs et les recettes à 55 017 455 francs, hors prêts ordinaires.

² Les investissements nets s'élèvent à 714 525 914 francs.

³ Les dépenses relatives aux prêts ordinaires sont arrêtées à 34 474 290 francs et les recettes à 4 891 718 francs.

Art. 5 Emprunts

¹ Pour assurer l'exécution du budget, le Conseil d'Etat est autorisé à émettre des emprunts en 2021, au nom de l'Etat de Genève.

² Le Conseil d'Etat peut, en outre, renouveler en 2021 les emprunts venant à échéance ou remboursés par anticipation.

Art. 6 Garantie de l'Etat

¹ Le taux de rémunération des engagements de pied de bilan de l'Etat est fixé pour l'année 2021 comme suit :

Transports publics genevois (TPG)	0,125%
Haute école de travail social (HETS)	0,125%
Fondation d'aide aux entreprises	0,125%
Rentes genevoises	0,081%
Palexpo SA	0,125%
Fondation pour l'expression associative	0,125%
Groupement local de coopération transfrontalière pour l'exploitation du téléphérique du Salève	0,125%
Maison de retraite du Petit-Saconnex	0,125%
Caisse publique de prêts sur gages	0,125%
SI Rue de Saint-Jean 45 SA	0,125%

² La liste des engagements ci-dessus peut évoluer en cours d'exercice en fonction des engagements décidés par le Conseil d'Etat et/ou le Grand Conseil.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

Projet de budget 2021

	Projet de budget 2021	Budget 2020	Compte 2019
Fonctionnement			
Revenus (hors imputations internes et subventions à redistribuer)	8 687 723 419	8 545 430 043	8 898 513 804
Charges (hors imputations internes et subventions à redistribuer)	9 189 053 502	9 129 994 078	8 710 194 305
<i>Dont amortissement de la réserve budgétaire prévue par l'art. 6A de la LGAF</i>	120 259 253	118 946 709	0
Excédent de charges (art.3 al.2 LBU-2021)	- 501 330 083	- 584 564 035	188 319 499
Résultat net avant amortissement de la réserve budgétaire (art.3 al.3 LBU-2021)	- 381 070 830	- 465 617 326	188 319 499

Investissement

Recettes	55 017 455	31 977 713	26 502 325
Dépenses	769 543 369	731 042 670	595 997 679
Investissements nets	714 525 914	699 064 957	569 495 354

Il s'agit des investissements hors prêts du patrimoine administratif.

Investissement (Prêts)

Recettes	4 891 718	2 195 519	3 509 913
Dépenses	34 474 290	37 980 000	21 856 485
Investissements nets	29 582 572	35 784 481	18 346 572

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2021 autorise, d'une part, l'engagement des moyens financiers en matière de fonctionnement nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques, et, d'autre part, exprime le rythme d'engagement annuel par le Conseil d'Etat des moyens financiers afférents aux crédits autorisés par le Grand Conseil en matière d'investissement.

Comme à l'accoutumée, le projet de loi budgétaire est accompagné d'un exposé des motifs matériel, présenté séparément.

Sous l'angle technique, le résultat est présenté en tenant compte de l'article 6A de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05), lié à la recapitalisation des institutions de prévoyance de droit public, qui s'applique à compter des comptes 2020.

L'exposé des motifs matériel du projet de budget 2021 sera transmis au Grand Conseil lors de la présentation du projet de budget 2021.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Exposé des motifs PB 2021

Mesdames et Messieurs les député-e-s,

Conformément à l'article 108 de la Constitution genevoise et à l'article 66 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), le Conseil d'Etat vous présente son projet de budget pour l'exercice 2021 (PB 2021).

Ce projet de budget s'inscrit dans le contexte très particulier d'une crise sanitaire sans précédent, accompagnée d'une crise économique et sociale. Il est marqué par des incertitudes majeures entourant la durée de la crise et son impact, notamment sur l'emploi et les recettes fiscales. Selon les estimations en l'état, la crise détériore le résultat 2021 d'environ 100 millions, hors revenus fiscaux. Les hypothèses retenues pour ce PB 2021 sont susceptibles d'évoluer. Le Conseil d'Etat restera vigilant et réexaminera périodiquement les actions à entreprendre en fonction de l'évolution de la situation.

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 ces circonstances exceptionnelles, le Conseil d'Etat a procédé à des choix marqués par 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 limitant l'augmentation des charges à un niveau historiquement bas (0,6%). 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 propose des efforts significatifs de solidarité de la part 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 d'économie prévoient la suspension de l'annuité 2021 (-55 millions), ainsi qu'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. L'annuité sera accordée en 2022 et 2024. 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 aux caisses de retraite de la fonction publique en augmentant la part des employés pour la rendre plus conforme à la moyenne nationale.

La croissance des postes de 2.1% au sein du Petit Etat correspond pour 1.7% aux besoins identifiés en particulier dans les domaines de la cohésion sociale, de la formation et du numérique, et pour 0.4% au dispositif transitoire imposé par la Confédération pour la cellule chargée du suivi des cas de Covid-19. Cette croissance reste modérée dans le contexte de la suppression des nouveaux postes au budget 2020 par le Grand Conseil (136 ETP octroyés par la Commission des finances sur les 412 demandés au projet de budget 2020). A noter également que cette progression est très inférieure aux prévisions inscrites dans le précédent plan financier quadriennal (PFQ) (426 ETP prévus en 2021 au précédent PFQ, contre 353 ETP demandés dans ce projet de budget 2021).

Le Conseil d'Etat concrétise la mesure structurelle annoncée dans le précédent PFQ visant à faire participer les communes à la facture sociale. En effet, les dépenses des administrations publiques dans notre canton sont réparties de la manière suivante : 80% pour le canton et 20% pour les communes. Pourtant, l'Etat assure quasiment la totalité des charges dynamiques, c'est-à-dire les prestations sociales qui augmentent plus rapidement que les impôts, du fait notamment du vieillissement de la population et de la hausse de la précarité. Il

s'agit d'une première étape visant à introduire, à l'instar des autres cantons, une répartition plus équitable entre le canton et les communes.

Les revenus progressent de 142 millions (+1.7%), principalement en raison des effets du projet de réévaluation du parc immobilier (RPI) et de l'accroissement de la part aux bénéficiaires de la Banque nationale Suisse (BNS). Ceci malgré une diminution générale des revenus fiscaux et l'absence de part au bénéfice de l'aéroport en 2021.

Compte tenu de ces différents éléments, le déficit de fonctionnement prévu à ce stade pour l'exercice 2021 est de 501 millions de francs.

En millions

	B 2020	PB 2021	Ecart	en %
Charges de fonctionnement	9'130.0	9'189.1	59.1	0.6%
Revenus de fonctionnement	8'545.4	8'687.7	142.3	1.7%
Résultat net	-584.6	-501.3		

Selon les dispositions transitoires du frein au déficit de la LGAF, le déficit admissible en 2021 est de 349 millions. L'excédent de déficit de 153 millions (soit 501 de déficit, moins les 349 millions admissibles) doit être couvert par la réserve conjoncturelle. Le montant de la réserve conjoncturelle s'élève actuellement à 898 millions après le vote des comptes 2019. Les dispositions du frein au déficit sont donc respectées pour ce projet de budget 2021.

Nous vous présentons, ci-après, le contexte du PB 2021, les effets du Covid-19 sur le PB 2021, les diverses mesures décidées par le Conseil d'Etat et leurs effets sur le PB 2021. Nous commenterons l'évolution des revenus et des estimations fiscales, ainsi que la croissance des charges, des investissements, de l'endettement, avant d'évaluer les principaux risques. En conclusion, nous reviendrons sur les principaux enjeux et les objectifs du Conseil d'Etat.

1. Contexte

Crise sanitaire

Après la détection des premiers cas de Covid-19 en Suisse, puis à Genève, en février 2020, notre pays s'est retrouvé 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 ladite loi. Ainsi, la vie sociale et économique est encore marquée par de nombreuses restrictions : port du masque obligatoire, mise en œuvre de plans de protection, limitation des rassemblements, etc.

Crise économique

En raison des effets de la pandémie de Covid-19, une récession d'une ampleur historique a frappé l'économie mondiale en 2020. L'économie suisse ne fait pas exception. La "situation extraordinaire" du mois de mars a été marquée par 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 restrictions.

Dans le canton de Genève, l'économie est particulièrement exposée en raison notamment de l'importance du tourisme d'affaires et de la Genève internationale. Certains indicateurs se sont d'ailleurs littéralement écroulés, à l'instar du nombre de nuitées dans l'hôtellerie ou celui des passagers à l'aéroport.

La Suisse et le canton de Genève ont toutefois, jusqu'à présent, mieux résisté que certains Etats voisins. La Confédération et les cantons ont limité les entraves économiques à l'intérieur de la Suisse et ont actionné des dispositifs efficaces de soutien au marché du travail et à l'économie.

Crise sociale

La crise économique entraîne progressivement dans son sillage une crise sociale dont les effets induits ne peuvent pas être estimés avec précision à ce jour. En effet, et malgré la prolongation partielle des RHT jusqu'à la fin de l'année 2020, 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.

Point de situation sur les réformes mises en œuvre en 2020

Les trois réformes majeures votées en 2019 qui sont entrées en vigueur en 2020 influencent fortement le résultat du PB 2021. L'ensemble de ces réformes grèvent le budget 2021 de 631 millions, soit une évaluation à ce stade de 264 millions pour la réforme de la fiscalité des entreprises, 179 millions pour le contreprojet à l'IN 170, et 188 millions pour la recapitalisation de la CPEG.

Hypothèses économiques du projet de budget 2021

Après le coup d'arrêt observé au premier semestre 2020, la conjoncture repart quelque peu en seconde partie d'année. Selon l'indicateur avancé de l'économie genevoise (ICO), qui anticipe de trois à six mois la conjoncture du canton, ce mouvement devrait prendre de la vigueur d'ici à la fin de l'année. Ce scénario repose sur l'hypothèse qu'une dégradation subite de la situation sanitaire ne se produira pas.

Dans tous les cas, le regain d'activité ne touchera pas de manière uniforme toutes les branches économiques et un retour à la « normale » n'est pas prévu avant 2021, au mieux. Dans certaines branches, l'activité demeure encore très affectée par la crise (événementiel, sport, culture, transports, hôtellerie).

Le rebond prévu en 2021, que ce soit en Suisse ou à Genève, ne compensera pas entièrement la chute du PIB en 2020, même dans le cas d'un scénario sanitaire favorable. La plupart des entreprises qui ont vu leur activité entravée ont subi une perte sèche de revenu.

Malgré la reprise attendue en 2021, le chômage devrait encore progresser en moyenne annuelle. Le recours prononcé aux réductions d'horaire de travail (chômage partiel) rend délicat tout pronostic sur l'évolution du chômage au cours des prochains mois.

Prévisions du Groupe de perspectives économiques (juin 2020)	2020	2021
PIB CH	- 5,5 %	5,4 %
PIB GE	- 6,5 %	6,0 %
Chômage GE	5,7 %	5,9 %

Ces perspectives dépendent néanmoins de la situation sanitaire. Si celle-ci devait s'aggraver, elle déclencherait une nouvelle chute de l'activité économique. Les hypothèses retenues restent donc incertaines. Le Conseil d'Etat se tient prêt à s'adapter pour faire face aux circonstances.

Cette crise économique et sociale a des effets majeurs tant sur les charges que sur les revenus de l'Etat. En effet, le Conseil d'Etat a été contraint d'engager, dès le deuxième trimestre 2020, des moyens supplémentaires dans le domaine de la santé, du social et des transports, ainsi que pour le soutien économique direct aux acteurs en difficulté.

Les revenus fiscaux devraient être marqués par une forte baisse en lien avec celle de l'activité économique. Il est rappelé que les revenus fiscaux ne peuvent être qu'estimés. Ils ne seront connus précisément que dans plusieurs années.

2. Effets liés au Covid-19 inscrits dans le PB 2021

L'estimation des effets de la crise sanitaire détériore le résultat 2021 d'environ 100 millions hors revenus fiscaux. Les principaux domaines touchés par la crise sont le social, la santé et la mobilité.

Les prestations délivrées par le département de la cohésion sociale augmentent de 43 millions, dont 26 millions liés aux prestations versées par l'Hospice général en raison d'une hausse significative des nouvelles demandes à l'aide sociale. A cela s'ajoute un fort ralentissement des sorties du dispositif d'aide sociale et d'asile par rapport à une situation normale, soit 16 millions en raison de l'accroissement du nombre de bénéficiaires de subsides d'assurance maladie, et 1 million pour les prestations complémentaires familiales en raison de la hausse du chômage.

Au niveau de la santé, les besoins supplémentaires pour répondre au contexte de la pandémie se montent à près de 6 millions. Ce financement visera essentiellement à maintenir les activités de la cellule de suivi des cas de Covid-19 (traçage des contacts auprès des personnes détectées positives, contrôle du respect des mesures d'isolement et de quarantaine) avec un effectif moyen sur l'année 2021 de 62 ETP sous statut d'auxiliaire (non reconduits en 2022).

La crise sanitaire a également eu des conséquences significatives sur les activités de l'aéroport de Genève. L'hypothèse qui a été retenue est celle que l'aéroport n'enregistra pas de boni en 2021. Ainsi, la rétrocession de la part du bénéfice de l'aéroport revenant à l'Etat a été supprimée du PB 2021 (-43 millions de revenus).

Par ailleurs, la crise sanitaire aura potentiellement d'autres conséquences financières sur le budget 2021 dont l'ampleur est difficile à évaluer à ce stade, à la fois pour les revenus fiscaux (personnes physiques, personnes morales, impôts immobiliers), pour les prestations sociales (assistance sociale, assurance maladie), le réseau de soins (HUG et Imad), la mobilité (TPG et aéroport), voire d'autres activités (culture, événementiel, sport, etc.).

3. Plan de mesures du Conseil d'Etat

Au début de la législature 2018-2023, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures visant à assainir les finances publiques. Parmi ces mesures figurent la participation des communes à une partie des charges dynamiques assumée par le canton, l'adaptation des taux d'intérêts fiscaux, ainsi que la suspension de l'annuité 2021.

Au vu des conséquences de la crise sanitaire sur les finances publiques, le Conseil d'Etat a décidé de compléter son plan de mesures par un effort supplémentaire touchant la fonction publique. A cet égard, une nouvelle mesure prévoyant 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 a été introduite dès 2021 (économie de 30.3 millions).

L'ensemble de ces mesures permettent d'améliorer le résultat de 156.5 millions au PB 2021 (baisse de charges de 131.1 millions et augmentation de revenus de 25.4 millions).

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2021
Mesures structurelles	44.0
<i>dont</i>	
Répartition des charges cantons-communes	44.0
Mesures fiscales	24.4
<i>dont</i>	
Adaptation des taux d'intérêts fiscaux	24.0
Mesures concernant la fonction publique	85.5
<i>dont</i>	
Suspension de l'annuité en 2021 et 2023	55.2
Réduction temporaire de 1% sur les traitements	30.3
Mesures d'efficience et autres mesures	2.6
Total mesures du Conseil d'Etat	156.5

Projets de lois connexes au projet de budget 2021

Répartition de la facture sociale avec les communes

Le Conseil d'Etat concrétise la mesure annoncée dans le précédent PFQ et dans son programme de législature, à savoir la participation des communes à la facture sociale (44 millions en 2021).

Pour rappel, à Genève, cette facture sociale se monte actuellement à environ 2.3 milliards de francs par an. Elle augmente, année après année, plus rapidement que les recettes fiscales. Contrairement à d'autres cantons, l'Etat de Genève est seul à supporter cet "effet ciseau". En effet, la répartition des charges des collectivités publiques genevoises est d'environ 80% pour l'Etat et 20% pour la Ville et les communes, alors que l'Etat finance quasiment la totalité de la facture sociale.

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 ce projet de budget. 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. De ce fait, seules les communes les plus riches 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 effectués 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 a mandaté la société BAK Economics afin de réaliser une analyse comparative intercantonale des dépenses de fonctionnement du canton de Genève. Cette étude examine les charges des cantons et leurs communes. Les premiers résultats de l'étude ont notamment mis en évidence que le canton et ses communes présentent des différences de coûts supérieures aux autres cantons et leurs communes, dans des domaines où les tâches sont majoritairement effectuées par les communes. Dès lors, celles-ci semblent disposer d'un levier plus important que le canton dans la mise en œuvre de mesures d'économie. Ces premiers constats justifient la volonté du Conseil d'Etat de poursuivre les discussions dans l'optique d'un transfert de certaines charges aux communes.

Intérêts fiscaux

Un projet de loi déposé l'année dernière prévoit l'adaptation des taux d'intérêts fiscaux. Cette mesure permettrait d'augmenter les revenus de 24 millions. Elle propose d'augmenter l'écart maximum entre le taux en faveur du contribuable et le taux en faveur de l'Etat. Ainsi, le taux en faveur de l'Etat passerait de 2.51% à 3.5% pour l'année 2021 sans modifier les taux en faveur du contribuable. Ce projet de loi est à l'étude en commission fiscale du Grand Conseil.

Annuité 2021

Le Conseil d'Etat a souhaité maintenir la mesure visant à suspendre l'annuité une année sur deux. Etant donné que l'annuité a été octroyée en 2020 conformément à la volonté du Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de la suspendre en 2021. Un projet de loi dans ce sens sera transmis au Grand Conseil.

Réduction temporaire de 1% sur les traitements

Le PB 2021 sera également accompagné d'un projet de loi mettant en œuvre la nouvelle mesure touchant la fonction publique. Cette mesure 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. Cette mesure permettrait au canton de réaliser une économie de 30.3 millions au PB 2021. Il s'agit d'une réduction de 1% sur une durée de quatre ans du traitement versé mensuellement, y compris le 13^{ème} salaire, sans incidence sur le salaire assuré auprès des caisses de retraite de la fonction publique. Le périmètre

applicable est le Petit Etat, y compris le Conseil d'Etat, le Grand Etat et le Pouvoir judiciaire. 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.

4. Évolution des revenus

En résumé, les revenus progressent de 142 millions, principalement grâce aux effets de la réévaluation du parc immobilier (RPI) et des mesures qui l'accompagnent (+105 millions), à l'accroissement de la part aux bénéficiaires de la BNS (+78 millions), à un revenu supplémentaire de 60 millions anticipé par le Pouvoir judiciaire (PJ), à la péréquation financière intercantonale (27 millions) et à la mesure relative aux intérêts fiscaux (24 millions). Ces effets positifs sont toutefois partiellement compensés par des diminutions de revenus, principalement les revenus fiscaux (-111 millions) et l'absence de part au bénéfice de l'aéroport en 2021 (-43 millions).

Revenus fiscaux

Hors mesures du Conseil d'Etat, le projet de budget 2021 prévoit une diminution des revenus fiscaux par rapport au budget 2020 (-111 millions de francs; -1.6%).

Cette diminution est principalement imputable aux impôts des personnes morales. Elle s'explique en bonne partie par le déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, telle que prévue dans le cadre de la réforme de la fiscalité des entreprises.

Bien qu'ils ne puissent être évalués précisément à ce stade, les effets de la crise sanitaire et économique du Covid-19 contribuent également à ce repli.

en millions

Revenus fiscaux	C 2019	B 2020	PB 2021	Ecart	
				PB 2021 - B	
Personnes physiques (PP)	4'322	4'309	4'332	+23	+0.5%
Personnes morales (PM)	1'639	1'358	1'162	-196	-14.4%
Part cantonale aux recettes fédérales	541	570	610	+39	+6.9%
Impôts immobiliers	539	506	524	+18	+3.6%
Droits de successions et donations	195	157	160	+3	+1.9%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	114	116	117	+1	+0.4%
Autres impôts	13	10	11	+1	+12.0%
Total Impôts, taxes et droits	7'363	7'027	6'916	-111	-1.6%
Réévaluation du parc immobilier (RPI)			105	+105	
Total Impôts, taxes et droits (y.c. mesures du CE)	7'363	7'027	7'021	-6	-0.1%

Impôts des personnes physiques

Les impôts concernant les personnes physiques augmentent de 23 millions (+0.5%) par rapport au budget 2020. Cette variation n'inclut pas les effets de la réévaluation du parc

immobilier ainsi que la baisse linéaire de 5% des barèmes de l'impôt sur la fortune prévue dans ce projet. La révision de la loi sur l'impôt à la source entrera en vigueur le 1er janvier 2021. Cette réforme a pour but de réduire les inégalités de traitement entre les contribuables imposés à la source et ceux imposés sur la base d'une déclaration fiscale. La révision a également pour but d'harmoniser les pratiques de tous les cantons afin de simplifier les démarches des employeurs ou caisses d'assurances qui prélèvent l'impôt à la source. Au niveau budgétaire, l'effet de cette révision a été évalué à environ +5 millions de francs.

Impôts des personnes morales

Les impôts des personnes morales subissent également les effets de la crise sanitaire. Avant de disposer de la mise à jour du panel des entreprises attendues en septembre, les conséquences de la crise ne sont pas mesurables. Aussi, pour en tenir compte dans le projet de budget, le Conseil d'Etat maintient les recettes fiscales au même niveau que celles concernant l'année 2019 avant prise en compte des effets de la réforme de la fiscalité des entreprises. Les effets de cette dernière augmenteront en 2021 avec le déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéficiaire à l'impôt sur le capital. Pour rappel, l'imputation 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.

Au total, les recettes fiscales des personnes morales diminuent de 196 millions de francs par rapport au budget 2020 (-14.4%). Ces évaluations seront révisées cet automne sur la base des réponses fournies par un échantillon d'entreprises parmi les plus importantes du canton (panel des entreprises) au questionnaire portant sur l'estimation de l'évolution de leur bénéfice.

Impôts divers

La part cantonale aux recettes fédérales progresse de 39 millions par rapport au budget 2020 (+6.9%).

Hors mesures du Conseil d'Etat, les impôts en lien avec l'immobilier augmentent de 18 millions (+3.6%). La RPI, quant à elle, induit une augmentation de l'impôt immobilier complémentaire (+30 millions) et prévoit la fin de l'exonération de l'impôt sur les bénéficiaires 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 appliqué à cette catégorie est fixé à 3% en 2021. Cette mesure devrait rapporter 15 millions. Le taux augmentera progressivement (à 5% en 2022, puis à 10% en 2023).

Les droits de successions et donations devraient, quant à eux, progresser de 3 millions (+1.9%).

Réévaluation du parc immobilier (RPI)

Le projet de loi relatif à la RPI répond à une obligation fiscale fédérale et permet 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 loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (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 sont prévues (déduction sociale et baisse de l'impôt sur la fortune). Celles-ci permettront d'atténuer l'augmentation de la charge fiscale.

Ce projet est évalué à 105 millions au projet de budget 2021, y compris la baisse linéaire de 5% des barèmes de l'impôt sur la fortune prévue dans ce projet. La baisse des barèmes se

poursuit en 2022 et 2023 avec 5% de baisse supplémentaire chaque année, soit un total de 15% sur 3 ans. Par conséquent, cette hausse de revenus sera ramenée à 90 millions dès 2023.

Augmentation des revenus non fiscaux

Les revenus non fiscaux sont en augmentation de 148.4 millions au projet de budget 2021. Cette hausse s'explique principalement par une hausse de 78.2 millions des revenus perçus de la BNS, de 27.3 millions liés à la compensation des charges excessives de la péréquation financière intercantonale et d'un revenu supplémentaire de 60 millions annoncé par le PJ. Toutefois, le PJ avertit qu'il existe une probabilité que ce revenu soit déjà enregistré en 2020. Par ailleurs, la mesure d'augmentation du taux d'intérêt fiscal en faveur de l'Etat, de 3.5% au lieu de 2.51% (taux 2020), se traduit par une hausse de 24 millions de revenus. La réalisation de ce revenu dépend de l'adoption du projet de loi 12569, déposé en 2019.

En outre, la participation fédérale aux dépenses de natures sociales cantonales augmente pour un total de 13.6 millions sur la période (participation aux subsides d'assurance maladie +9.6 millions, prestations complémentaires AVS et AI +4 millions).

Les autres augmentations concernent notamment la hausse des tarifs de placement concordataire dans le domaine pénitentiaire (+3.1 millions).

Ces augmentations sont compensées par la perte de revenu perçu de l'aéroport (-43.3 millions) et par la diminution des montants des produits d'amendes d'ordre et contraventions relatifs à la loi radars (-16.3 millions).

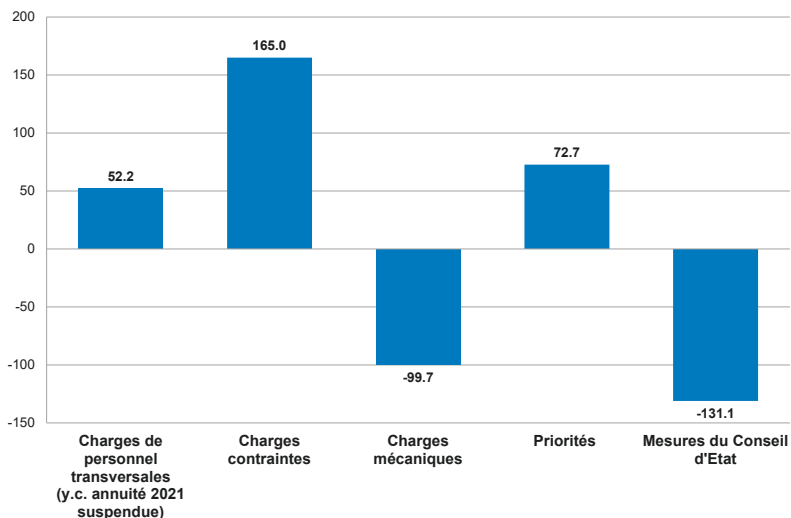
5. Évolution des charges par catégorie

Le total des charges du PB 2021 s'élève à 9'189 millions, soit une augmentation de 59 millions (+0.6%) par rapport au budget 2020.

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 accordés par crédits supplémentaires;
- 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 découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissement, 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, y compris plan de mesures (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 52.2 millions. Cette augmentation correspond notamment à l'annuité 2021, pour 55.2 millions, qui est cependant neutralisée par la mesure du Conseil d'Etat visant la suspension de l'annuité 2021.

Le solde, soit une diminution de 3 millions, est expliqué notamment par l'effet naturel du rajeunissement des effectifs via le remplacement des départs qui entraîne une diminution des charges de 25 millions. Par ailleurs, le financement des caisses de pension gérées par l'Etat diminue de 8.4 millions en 2021, conséquences des écritures de provisionnement des rentes complètes effectuées en 2020.

Enfin, ces diminutions sont partiellement compensées par 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 ne prévoit pas d'annuité ni d'indexation pour l'année 2021.

Charges contraintes

L'augmentation des charges contraintes s'élève à 165 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 123.1 millions. Cette augmentation s'explique notamment par les prestations du service

de l'assurance maladie (34.5 millions pour les subsides d'assurance-maladie et la couverture des créances insolubles d'assurance-maladie), les prestations en matière d'aide sociale versées par l'Hospice général (38.5 millions), les prestations complémentaires AVS (11.2 millions) et AI (23.4 millions) et les prestations de soutien financier à la formation (16.6 millions).

Les autres augmentations significatives concernent la politique publique K Santé avec 30.6 millions (dont 28.3 millions découlant des prestations stationnaires hospitalières), la politique F Formation avec 9.4 millions (dont 2.9 découlant des accords intercantonaux AIU AHES, 2.8 millions pour la pédagogie spécialisée et 2.4 millions pour la formation professionnelle et continue) et la politique G Aménagement et logement (+3.5 millions pour les subventions au logement).

Charges mécaniques

Ces charges diminuent de -99.7 millions, notamment en raison d'une baisse des charges de la péréquation financière intercantonale (-59.7 millions). Cette diminution significative découle de la réforme de la péréquation financière adoptée par le parlement fédéral le 21 juin 2019. Il s'agit de la deuxième année intégrant les effets positifs de cette réforme. Par rapport à 2020, la facture nette globale pour le canton de Genève diminue de 87 millions (-59.7 millions de charges et +27.3 millions de revenus).

De plus, les charges d'amortissement diminuent de -10.4 millions et les intérêts de la dette de -4.0 millions.

Enfin, les charges liées à la recapitalisation de la CPEG diminuent de -25.8 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 initiale de liquidités (de 0.5 à 1.0 milliard réduisant les charges d'intérêt du prêt simultané), ainsi que la prise en compte du coût de financement initial dans les coûts de la dette de l'Etat, et non plus dans le coût de recapitalisation de la CPEG.

Priorités

Le solde de la croissance des charges, soit un montant de 72.7 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques, compensés 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.

Mesures du Conseil d'Etat

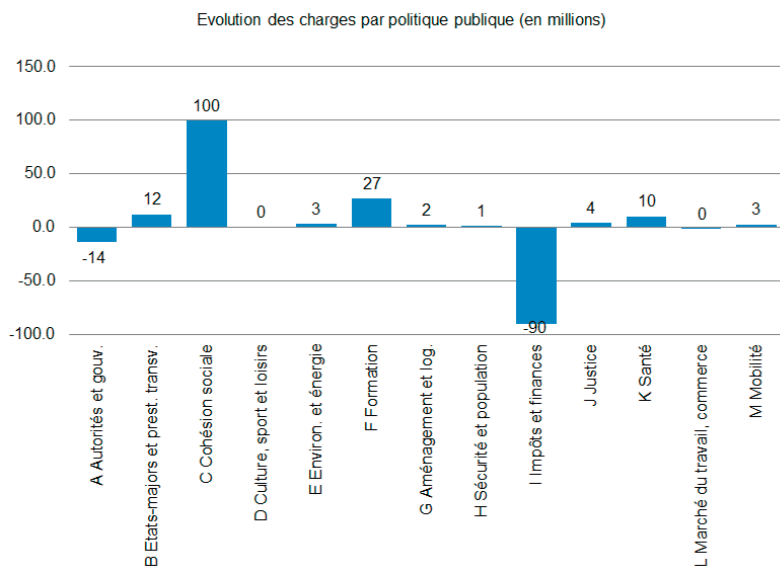
L'effet des mesures du Conseil d'Etat inscrites au PB 2021 diminue les charges totales de 131.1 millions.

La diminution des charges s'explique notamment par :

- les mesures concernant la fonction publique : d'une part, la suspension de l'annuité qui diminue les charges de 55.2 millions, et de l'autre, la mesure consistant en une réduction temporaire de 1% sur les traitements de la fonction publique qui génère une économie de 30.3 millions.
- la mesure concernant la répartition des charges entre le canton et les communes: cette dernière prévoyant la participation des communes à hauteur de 44 millions vient en diminution des charges contraintes des politique publique C Cohésion sociale (- 36.2 millions), G Aménagement et logement (-0.9 million) et K Santé (-6.9 millions).

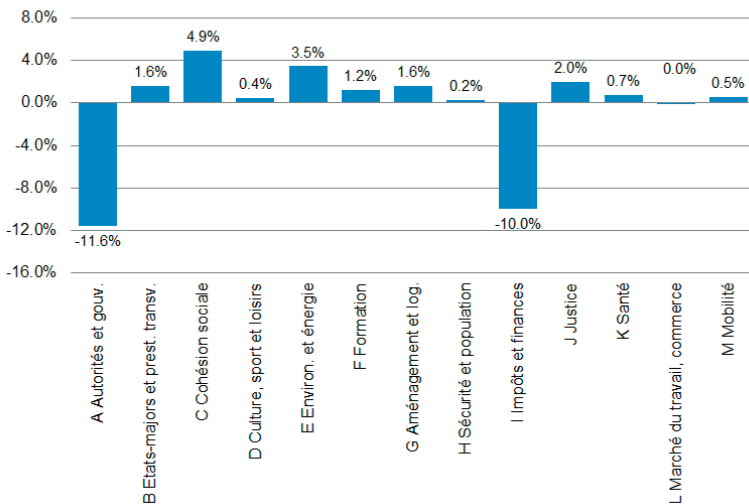
6. Croissance des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique prévue durant l'exercice 2021, en prenant en compte les effets du plan de mesures.



Le graphique suivant présente l'évolution des charges en % par politique publique durant l'exercice 2021.

Evolution des charges par politique publique (en %)



A Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique diminuent de 13.5 millions entre 2020 et 2021 en raison principalement des opérations électorales (-5 millions) et de la provision en lien avec les caisses de pensions gérées par l'Etat (-8.4 millions).

B Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique B augmentent de 12.2 millions entre 2020 et 2021. Cette augmentation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Le budget des charges de personnel a été adapté de +0.8 million dans le cadre de la décision du Conseil d'Etat d'augmenter de 50 places supplémentaires les engagements d'apprenti-e-s à la rentrée scolaire 2020.
- Les charges d'amortissement (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.
- La mise en œuvre 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 6.1 millions.
- Pérennisation des dotations budgétaires accordées à l'office cantonal des bâtiments par la Commission des finances courant 2020 (+8.3 millions), soit:
 - 7.9 millions pour permettre à l'office d'assurer ses prestations en matière de locations, d'entretien courant, d'énergies et d'études;

- Effets induits des 5 ETP fixes engagés mi-2020 (+0.4 million) en vue de mettre en œuvre le programme d'assainissement énergétique des bâtiments, conformément à la stratégie énergétique de l'Etat de Genève.
- Le Conseil d'Etat entend, par ailleurs, initier un programme de lutte contre l'absentéisme au sein de l'administration.
- 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

Le total des charges dévolues aux prestations délivrées par le département de la cohésion sociale augmente de 99.9 millions entre 2020 et 2021. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- Les subventions accordées aux assurés à ressources modestes, en lien avec les subsides d'assurance maladie et les primes impayées augmentent de +34.5 millions (y compris effet COVID-19).
- Les prestations en matière d'aide sociale accordées par l'Hospice général augmentent de +38.0 millions (y compris effet COVID-19).
- Les prestations de bourses et prêts d'études accordées augmentent de +16.6 millions (y compris effet COVID-19).
- Les prestations complémentaires à l'AVS progressent de +11.2 millions en raison d'une augmentation prévue du nombre de bénéficiaires et aux conséquences financières de la mise en œuvre par le Canton de la réforme des prestations complémentaires fédérales.
- Les prestations complémentaires à l'AI augmentent de +23.4 millions en raison d'une augmentation prévue du nombre de bénéficiaires et aux conséquences financières de la mise en œuvre par le Canton de la réforme des prestations complémentaires fédérales.
- Les prestations complémentaires familiales affichent une légère baisse de -1.2 million.
- Les besoins en lien avec la planification des ouvertures nécessaires de places en EPH augmentent de +8.1 millions.
- Une adaptation de 4 millions de francs des effectifs du SPAd, du SAM et du SPC, afin de faire face à l'augmentation du volume d'activité de ces services. Dans ce montant est prise en compte la régularisation des crédits supplémentaires votés par la commission des finances en 2020 (SPAd et SAM).
- Une augmentation des honoraires de mandataire de +1.4 million liée principalement à la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) pour +0.8 million (entièrement financé par une subvention fédérale).
- Une participation des communes au financement de la politique sociale vient diminuer les charges de 44 millions en 2021.
- Le solde de la variation s'explique principalement par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

D Culture, sport et loisirs

Les charges dévolues à la politique publique D sont stables en 2021(+0.2 million).

E Environnement et énergie

Les charges augmentent globalement de 3.1 millions pour l'année 2021 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 pour 1.3 million.
- Les subventions à l'énergie avec une enveloppe supplémentaire de 0.5 million qui permettra de recevoir de la part de la Confédération des moyens supplémentaires à hauteur de 1 million.
- La dernière étape de la renaturation de l'Aire pour près de 0.6 million.

Le solde de la variation s'explique principalement par la mesure d'effort de la fonction publique et des mises à jour des budgets d'amortissement.

F Formation

Le total des charges augmente de 26.9 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 7.5 millions.
- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU, AHES) augmente de 2.9 millions.
- Le déploiement du numérique à l'école génère une augmentation de charges de 1.9 million.
- Les autres projets génèrent une augmentation de charges de 2.8 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, sorties scolaires, formation continue des enseignants, etc.).
- Les subventions, hors mesures d'économies et hors mécanismes salariaux, enregistrent une augmentation de 11.6 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
 - Financement de la convention d'objectifs 2020-2023 de l'Université pour 2 millions.
 - Ajustement des contributions à la HES-SO pour 1 million.
 - 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 +2.7 millions en subventions).
 - Augmentation des besoins de places en pédagogie spécialisée pour 0.5 million.
 - Ouverture de 4 places pour l'accueil de jeunes mères avec leur(s) enfant(s) pour 0.6 million.
 - Dans le secteur de l'éducation spécialisée (y compris assistance éducative en milieu ouvert), moyens supplémentaires accordés à hauteur de 0.8 million.
 - Dans celui de la pédagogie spécialisée, moyens supplémentaires accordés à hauteur de 2.8 millions.

- Participation à l'extension de l'offre de places d'accueil préscolaire pour 0.5 million.
- Renforcement de la formation des adultes pour 0.2 million.
- Ajustement de la subvention à la FFPC pour 2.4 millions.

Le solde de la variation s'explique principalement par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

G Aménagement et logement

Les charges de la politique publique G augmentent de 2 millions et comportent les éléments suivants :

- Une augmentation contrainte de 3.5 millions pour les subventions au logement social, en partie dû aux effets de la pandémie de Covid-19 sur les revenus des ménages.
- Un ajustement à la hausse de 1.4 million 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 la diminution des budgets d'amortissement.

H Sécurité et population

Les charges augmentent de 1.4 million entre 2020 et 2021 en raison principalement :

- d'une hausse de 6.4 millions 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.
 - à l'octroi de 46.4 postes supplémentaires 2021, répartis à hauteur de 10 ETP pour la police, de 28.9 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 7.5 ETP dans le domaine de la population et des migrations pour un montant de 3.5 millions.
 - Le solde s'explique principalement 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 -6.7 millions découlant principalement :
 - de l'impact de la baisse des amendes sur les besoins de réévaluation de créances (-5.5 millions);
 - 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);
 - du transfert des frais de formation de la détention sur la nature 36 "Charges de transfert" (-0.8 million);
 - des frais de déménagement en lien avec la libération du site de la caserne des Vernets et de la réorganisation de l'OCPPAM (+0.2 million).
- d'une hausse des charges d'amortissement du patrimoine administratif (+0.6 million).
- d'une hausse des charges de transfert de 1.3 million 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 et, d'autre part, d'une hausse des tarifs et du nombre de détenus placés hors canton (+0.6 million).

I Impôts et finances

La baisse de 90.1 millions de cette politique publique s'explique principalement par la diminution de la péréquation financière intercantonale de 59.7 millions et par la mise à jour de l'estimation des charges d'intérêts et d'amortissement relatives à la recapitalisation de la CPEG (-25.8 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 planifiés en 2021, les intérêts de la dette diminuent de 4 millions.

J Justice

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 3.9 millions, principalement pour financer les charges de personnel et de biens et services temporairement nécessaires pour accompagner le projet national de dématérialisation de la justice (Justitia 4.0) et les projets de réforme de la protection de l'adulte et de l'enfant, conduits par le département de la cohésion sociale (DCS), celui de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) et le Pouvoir judiciaire.

K Santé

Les charges relatives à cette politique publique croissent de 10.4 millions de francs entre les exercices 2020 et 2021. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- Les charges de personnel augmentent de 7.3 millions 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 l'octroi de 70 postes supplémentaires 2021 pour un montant de 3.5 millions, dont 62 ETP auxiliaires pour permettre le maintien de la cellule de suivi Covid-19 et 6 ETP pour la création d'un secteur des maladies transmissibles.
 - le solde de la variation s'explique principalement par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.
- Les charges de biens et services et autres charges d'exploitation qui augmentent de 1 million en raison de l'augmentation du financement octroyé à CARA (+0.3 million) et à Cogeria (+0.6 million).
- Les charges de transfert augmentent de +2.1 millions en raison des principaux éléments suivants :
 - La croissance du coût des prestations hospitalières stationnaires entraîne une augmentation de charge de +28.3 millions.
 - 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 (-8.8 millions).
 - La participation des communes au financement des prestations en faveur des personnes âgées (-6.6 millions).
 - La croissance des coûts en matière de financement de la part résiduelle des soins à domicile génère une hausse des charges de 2.3 millions.
 - La baisse de la ligne dédiée à la prise en charge des séjours de résidents genevois dans des établissements médico-sociaux extra-cantonaux (-1.3 million).

- Les augmentations nécessaires à l'ouverture de nouveaux lits en immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA) (+0.8 million), de nouvelles unités d'accueil temporaire et de répit (+0.5 million), de nouveaux foyers de jour (+0.5 million).
- Les adaptations de subvention aux HUG nécessaires à l'agrandissement des urgences adultes (+1.1 million) et à l'octroi de moyens supplémentaires à la centrale 144 (+0.2 million).
- L'augmentation des amortissements des subventions d'investissement (+3 millions).
- L'augmentation des subventions octroyées à diverses associations et en faveur des soins palliatifs (+0.4 million).
- Le solde de la variation s'explique principalement 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 entre 2020 et 2021, et ce malgré l'octroi de 11.5 ETP et 0.8 million, pour faire face à l'augmentation attendue des demandeurs d'emploi, de 2 ETP et 0.3 million afin de permettre à l'OCIRT de réaliser les contrôles supplémentaires liés à la crise Covid-19 et de respecter le ratio d'inspecteur prévu dans la loi sur l'inspection et les relations du travail (LIRT) et enfin, de 1 ETP et 0.1 million, 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).

Ces augmentations sont compensées par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

M Mobilité

Le total des charges de cette politique publique augmente de 2.8 millions de francs. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Mise en œuvre du plan d'actions des transports collectifs 2020-2024:
 - Application du contrat de prestations TPG 2020-2024 (+14.7 millions);
 - Adaptation des subventions versées aux autres opérateurs de transports publics, y compris les indemnités versées en compensation des rabais tarifaires accordés à la population (+0.5 million).
- Hausse de la contribution au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (+0.4 million).
- Diminution des amortissements, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs (-12 millions).
- Le solde s'explique principalement par la mesure d'effort de la fonction publique ainsi que par les mécanismes salariaux.

7. Évolution des postes (ETP)

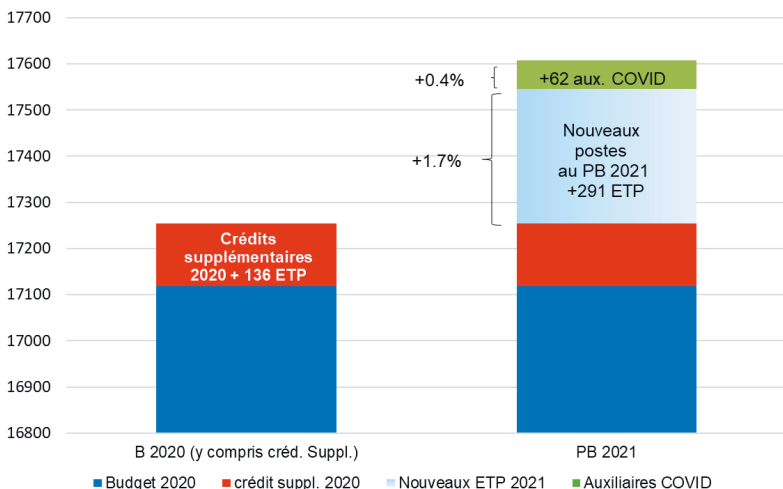
L'évolution des équivalents temps-plein (ETP) prévue au PB 2021 au sein du Petit Etat doit être examinée au regard des décisions prises au budget 2020. Pour mémoire, le Grand Conseil a refusé la totalité des postes présentés par le Conseil d'Etat dans son projet de budget 2020. Suite à cette décision, le Conseil d'Etat a présenté à la commission des finances, au début de l'année 2020, des crédits supplémentaires concernant des postes qu'il considérait comme indispensables pour répondre aux besoins les plus urgents. La commission des finances lui a accordé 136 ETP.

Sur la base de ce budget 2020 corrigé des crédits supplémentaires (+136 ETP), le PB 2021 présente une augmentation des postes qui s'élève à 353 ETP, soit une croissance de 2.1%.

Cette augmentation de 353 ETP se compose de 62 postes auxiliaires visant à maintenir la cellule de suivi des cas Covid-19 chargée d'effectuer le traçage des contacts auprès des personnes détectées positives conformément aux demandes de la Confédération en 2021 et de 291 ETP pour renforcer principalement les politiques publiques suivantes : F Formation (+164 ETP), H Sécurité et population (+47 ETP), B Etats-Majors et prestations transversale (+25 ETP à l'OCSIN). C Cohésion sociale (+20 ETP) et L Marché du travail, commerce (+10 ETP).

Par rapport au budget 2020, la croissance des ETP (hors ETP accordés en crédits supplémentaires et hors ETP Covid-19) est de 1.7%.

Evolution des postes de l'administration cantonale



Augmentation par politique publique

PB2021	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	Total	En %
Autres augmentations	2	29	20	0	3	164	3	47	0	5	8	10	-1	291	1.7%
Crédits supplémentaires 2020	0	5	23	0	1	62	0	41	0	0	5	0	0	136	0.8%
Cellule Covid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62	0	0	62	0.4%
Total	2	34	43	0	4	226	3	88	0	5	75	10	-1	489	2.9%

8. Investissements

Malgré la situation financière défavorable, le projet de budget 2021 s'inscrit dans la continuité des années précédentes, conformément à la volonté du Conseil d'Etat de soutenir la réalisation des infrastructures nécessaires au développement du canton et de préparer les transitions écologique et numérique.

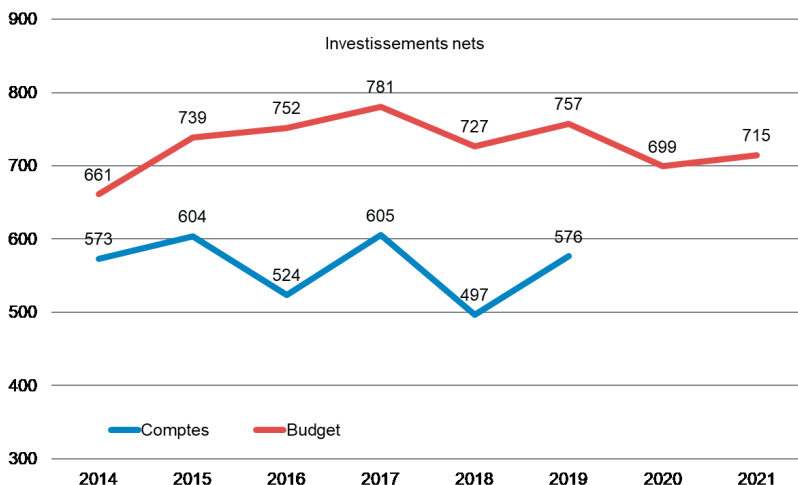
Il présente un niveau d'investissement net, soit les dépenses diminuées des recettes, de 715 millions, en hausse de 15 millions par rapport à 2020 (+2%). Les dépenses d'investissement s'établissent à 770 millions (+5%) et les recettes d'investissement à 55 millions (+72%).

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

en millions

	B 2020	PB 2021	Ecart
Dépenses d'investissement	731.0	769.5	38.5
Recettes d'investissement	32.0	55.0	23.0
Investissements nets	699.0	714.5	15.5

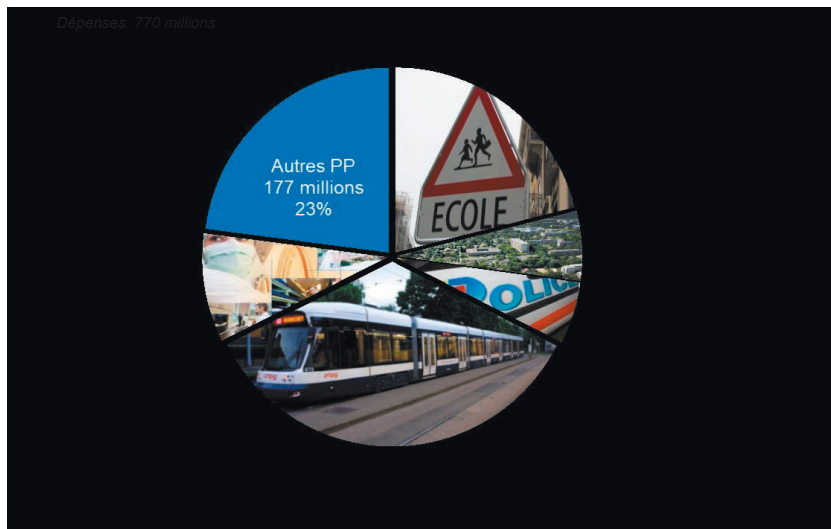
Evolution historique des investissements aux budgets et aux comptes



En tenant compte des décalages potentiels de certains projets en cours (recours, oppositions, difficultés techniques) et des projets non encore adoptés par le Grand Conseil, le taux de réalisation prévisionnel pour les investissements budgétés en 2021 devrait s'établir à 85%. Selon cette prévision, la réalisation effective devrait atteindre plus de 600 millions en 2021.

Répartition des dépenses par politique publique et principaux projets

Plus de 77% des investissements se concentrent sur cinq politiques publiques : *Mobilité* (35%), *Formation* (21%), *Santé* (10%), *Aménagement et logement* (6%) et *Sécurité* (5%).



Dix projets d'investissement concentrent près de 40% des dépenses d'investissement totales d'investissement inscrites au projet de budget :

en millions

LOIS	Politique publique	PB 2021	
Construction lignes de tramways	M	88	11%
Projets d'agglomération	M	84	11%
Construction de logements d'utilité publique	G	35	5%
CMU étapes 5 et 6	F	19	2%
Liaison CEVA	M	17	2%
Relocalisation de la caserne des Vernets	H	17	2%
Collège Rousseau - rénovation	F	14	2%
Nouvelle Comédie - subvention	D	11	1%
Aménagements routiers et centrale régionale de trafic	M	11	1%
Rénovation d'Uni Bastions	F	11	1%
TOTAL		307	40%

Dans le domaine de la mobilité, des investissements conséquents sont prévus pour le développement du réseau de tramways (88 millions), dont le prolongement du tram entre Genève et Saint-Julien (30 millions) et la finalisation des travaux à Bernex (30 millions), avec une mise en service prévue en juin 2021. Les "projets d'agglomération" (84 millions, y compris la route des Nations), le plan d'action du réseau routier (11 millions), ainsi que les études et réalisation du réseau ferroviaire (7 millions) constituent les autres projets d'envergure dans le domaine de la mobilité.

Concernant le domaine de la formation, les travaux au CMU se poursuivent avec la rénovation de l'animalerie, de la loge de sécurité et la finalisation des laboratoires et de la zone aquatique (19 millions). La rénovation du collège Rousseau (14 millions) et la construction du nouveau CO Renard (8 millions) commencent. En 2021, la rénovation d'Uni Bastions (11 millions) continue avec la finalisation de l'aile Jura et le début des travaux de dépollution et de démolition du bâtiment central.

Dans la santé, la poursuite de la rénovation et de l'agrandissement des blocs opératoires (11 millions) ainsi que plusieurs projets informatiques importants sont prévus aux HUG (5 millions).

La construction de logements d'utilité publique continue (35 millions) au travers d'acquisitions de parcelles et de dotations aux fondations.

Pour les autres politiques publiques, on relève principalement la relocalisation de la caserne des Vernets (17 millions), ainsi que le versement de la dernière tranche de la subvention pour la construction de la nouvelle comédie (11 millions).

À noter, enfin, que 64% des dépenses planifiées en 2021 visent la création de nouveaux actifs au travers des crédits d'ouvrage, de dotations (LUP) ou de prêts ferroviaires (CEVA). Le solde est consacré au maintien et au renouvellement du patrimoine existant.

Privilégier les investissements nécessaires pour assurer les transitions écologique et numérique

Dans le cadre de ses travaux sur le plan décennal des investissements 2021-2030 (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 dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, de la mobilité, ainsi que des projets de rénovations de bâtiments.

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.

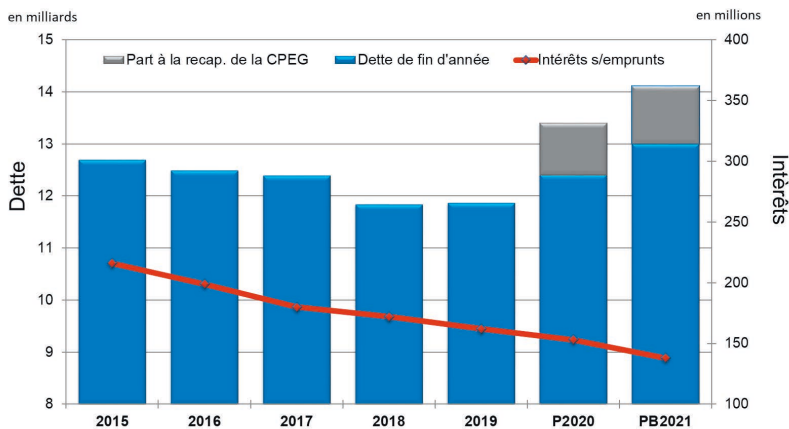
Des projets structurants tels que la rénovation énergétique complète du parc immobilier de l'Etat ainsi que de nouveaux axes de mobilité seront examinés lors de la prochaine mise à jour du PDI.



9. Évolution de la dette

La prévision d'endettement repose sur les flux monétaires du compte de fonctionnement et les investissements nets.

L'autofinancement des investissements nets n'est pas assuré au projet de budget 2021. Le résultat net de fonctionnement fortement déficitaire influence sensiblement la dette cantonale.



10. Conclusion

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 ce contexte, le Conseil d'Etat a pris ses responsabilités. Il a fait le choix d'augmenter les prestations à la population afin de tenir compte des conséquences de la crise en répondant aux besoins dans les domaines prioritaires que sont la cohésion sociale, la santé, la mobilité et la formation. De plus, les investissements ont été maintenus à un niveau élevé pour répondre aux besoins de la population et préparer les transitions écologique et numérique.

Pour limiter l'augmentation des charges, le Conseil d'Etat propose des efforts de solidarité de la part de la fonction publique, dont la rémunération et la sécurité de l'emploi n'ont pas été affectées par la crise. Ces mesures se traduisent par la suspension de l'annuité 2021 et une réduction temporaire de 1% sur les traitements de la fonction publique.

Par ailleurs, à travers un projet de loi dédié, ce projet de budget représente un premier pas vers une répartition plus équitable des charges dynamiques entre le canton et les communes. Il s'agit là d'une réforme structurelle.

Ces mesures ne suffiront toutefois pas à restaurer l'équilibre à moyen terme des finances publiques. Le résultat déficitaire de ce projet de budget excède le chemin de croissance du déficit maximum admissible. A ce stade, la réserve conjoncturelle disponible est suffisante pour couvrir les excédents de déficits prévus en 2020 et 2021. Les dispositions transitoires du frein au déficit sont donc respectées, du moins à l'horizon 2021.

Le Conseil d'Etat envisage d'autres mesures structurelles dès 2022, comme la modification de la répartition des cotisations aux caisses de retraite de la fonction publique avec une augmentation de la part des cotisations des employés. Il est vraisemblable qu'un aménagement du frein au déficit sera également nécessaire à court terme pour tenir compte des conséquences de la crise Covid sur les finances publiques.

Le Conseil d'Etat a également entamé son travail de comparaison intercantonale des charges engagées par les cantons et leurs communes. L'analyse des coûts pour secteur d'activité, en tenant compte des coûts structurels élevés dans le canton de Genève, pourrait se traduire en mesures d'économies. Cette analyse a donné lieu à des rapports 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.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au projet de loi établissant le budget de l'Etat de Genève pour l'exercice 2020.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.