

Date de dépôt : 19 septembre 2019

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2020-2023
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 2020-2023.

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 vice-président :
Antonio HODGERS

Annexe :

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2020-2023 de la République et canton de Genève

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2020-2023
de la République et canton de Genève**

Table des matières

<i>Introduction</i>	3
<i>Chapitre 1 Résumé - performance financière 2020-2023</i>	4
<i>Chapitre 2 Exigences légales</i>	7
<i>Chapitre 3 Plan de mesures du Conseil d'Etat</i>	9
<i>Chapitre 4 Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques</i>	13
<i>Chapitre 5 Évolution des revenus</i>	14
<i>Chapitre 6 Évolution des charges par catégorie</i>	16
<i>Chapitre 7 Évolution des charges par politique publique</i>	20
<i>Chapitre 8 Investissements</i>	29
<i>Chapitre 9 Evolution de la dette</i>	30
<i>Chapitre 10 Evolution de la réserve conjoncturelle</i>	31
<i>Chapitre 11 Risques financiers</i>	32
<i>Conclusion</i>	37

Mesdames et Messieurs les député-e-s,

Le Conseil d'Etat a décidé de présenter simultanément le plan financier quadriennal (PFQ) 2020-2023 et le projet de budget 2020 afin de définir le cadre financier pour ces quatre prochaines années.

Le Conseil d'Etat a inscrit au PFQ les effets de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), du contreprojet à l'IN 170 (initiative populaire cantonale *Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage*) et les effets de la recapitalisation de la CPEG selon le projet du Parlement (loi 12228) acceptée par le peuple le 19 mai 2019.

Le Conseil d'Etat affirme, par ailleurs, sa volonté d'assurer le maintien des prestations à la population et un niveau élevé des investissements afin de développer les infrastructures nécessaires à la prospérité de notre canton. Il confirme les mesures structurelles que sont la réforme de l'aide sociale et la répartition des tâches et des charges entre les communes et le canton.

Contenu du rapport – cadre légal

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2020-2023 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, 5, 6 et 7 du présent rapport, l'actualisation des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat au chapitre 3, 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 2019 qui présente un boni de 28 millions. Elle intègre tous les projets de loi déposés par le Conseil d'Etat.

Chapitre 1

Résumé - performance financière 2020-2023

Contexte - enjeux

Jusqu'en 2019, malgré la résilience de l'économie genevoise, l'évolution des revenus fiscaux, bien que positive, n'est pas suffisante pour compenser la dynamique des charges. L'impôt sur le revenu croît dorénavant plus faiblement que le produit intérieur brut alors que le rythme d'augmentation des prestations sociales sous condition de ressources est nettement plus élevé. Cette évolution divergente des revenus et des charges provoquait un effet de ciseaux et imposait l'année dernière au Conseil d'Etat d'adopter un plan de mesures pour démontrer un retour à un excédent de revenus à l'horizon du PFQ 2019-2022. Les effets de ce plan de mesures sont actualisés et détaillés dans la suite du rapport (chapitre 3).

Ce PFQ 2020-2023 inscrit les effets de réformes majeures adoptées le 19 mai 2019 par le corps électoral genevois. Il s'agit :

- de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) et de sa mesure d'accompagnement, le contreprojet à l'IN 170 (initiative populaire cantonale *Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage*);
- des effets de la recapitalisation de la caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG).

La réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) a pour objectif de se conformer aux normes internationales en matière de taxation du bénéfice des sociétés en supprimant les conditions plus avantageuses dont bénéficiaient certaines sociétés basées en Suisse et actives essentiellement à l'étranger. Actuellement à Genève, les entreprises à statut spécial bénéficient d'un taux d'imposition qui s'élève, en moyenne, à 11.6%, alors que le taux d'imposition effectif appliqué aux bénéfices des entreprises ordinaires est de l'ordre de 24%. La mise en œuvre de la RFFA s'accompagne de l'introduction d'un taux d'imposition unique du bénéfice de 13.99% pour toutes les entreprises. Avec ce nouveau taux, la charge fiscale des entreprises à statut augmente, alors que celle des entreprises ordinaires diminue. Une fois tous les effets pris en compte, la RFFA entraînait, selon les premières estimations, une baisse des revenus de 186 millions en 2020.

Le contreprojet à l'IN 170, présenté comme une mesure d'accompagnement à la RFFA, prévoit de renforcer significativement le système des subsides maladie afin d'alléger la charge représentée par le coût des primes d'assurance-maladie. Cette aide supplémentaire entraîne une hausse des charges nouvellement estimée à 176 millions en 2020 (+2.0% de croissance des charges au projet de budget 2020), contre 186 millions auparavant.

Enfin, le corps électoral genevois a préféré la loi 12228 de la gauche et du MCG à la loi 12404 du Conseil d'Etat pour recapitaliser la CPEG. Cette loi a pour effet d'augmenter les charges de 213 millions (+2.5% de croissance des charges) en 2020. Ce montant est toutefois encore empreint de nombreuses incertitudes qui ne seront que progressivement levées, notamment en fonction d'éléments conjoncturels.

Options prises par le Conseil d'Etat

Aux conséquences financières à moyen terme de ces différents projets s'ajoute la hausse des charges en lien avec les besoins de la population dans certains domaines tels que l'action sociale ou la formation et la hausse des charges sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de marge de manœuvre, à savoir l'arrêt du Tribunal fédéral concernant l'annuité 2016 qui génère une croissance des charges dès 2020 de 0.6% par rapport au précédent PFQ (+54 millions), l'arrêt du Tribunal fédéral concernant la planification hospitalière qui induit une

croissance des charges de 0.6% (+49 millions) et les nouvelles règles de financement des mécanismes salariaux des établissements subventionnés qui se traduisent par une croissance des charges de 0.1% (10 millions) à l'horizon 2023.

Le Conseil d'Etat a par conséquent ajusté le plan de mesures 2019-2022 qui continue à déployer ses effets sur la période du PFQ. Conformément à ses engagements, le Conseil d'Etat a opté pour le maintien des prestations à la population et l'équilibre des efforts entre les augmentations de revenus, la contribution de la fonction publique et la répartition des ressources et des charges contraintes avec les communes.

Afin de compléter ces mesures, le Conseil d'Etat souhaite un travail transversal et concerté sur l'évaluation des prestations de l'Etat et l'allocation des ressources afin de dégager des mesures d'efficacité.

Compte de fonctionnement prévisionnel

Le compte de fonctionnement prévisionnel du PFQ 2020-2023 est le suivant :

en millions

	B 2019	PB2020	2021	2022	2023
Charges de fonctionnement avant CPEG et CP IN170	8'589	8'753	8'827	8'910	9'030
Charges liées à la recapitalisation de la CPEG		213	211	209	207
Charges liées au contreprojet à l'IN170		176	182	185	186
Charges de fonctionnement après CPEG et CP IN170	8'589	9'143	9'220	9'303	9'422
Revenus de fonctionnement	8'616	8'553	8'758	8'910	9'054
Résultat net	28	-590	-462	-394	-368

Croissance des charges

La croissance des charges en moyenne par an au PFQ 2020-2023 s'élève à 2.3%.

Croissance des charges au PFQ 2020-2023	PB 2020	2021	2022	2023	croissance annuelle moyenne
En millions - avant CPEG et CP IN170	165	74	83	120	110
En % - avant CPEG et CP IN170	1.9%	0.8%	0.9%	1.3%	1.3%
En millions - après CPEG et CP IN170	554	77	83	119	208
En % - après CPEG et CP IN170	6.5%	0.8%	0.9%	1.3%	2.3%

La forte croissance des charges au PB 2020 s'explique principalement par la recapitalisation de la CPEG (+213 millions) et les effets du contreprojet à l'IN 170 (+176 millions). Ces deux éléments génèrent 4.5% de croissance des charges en 2020.

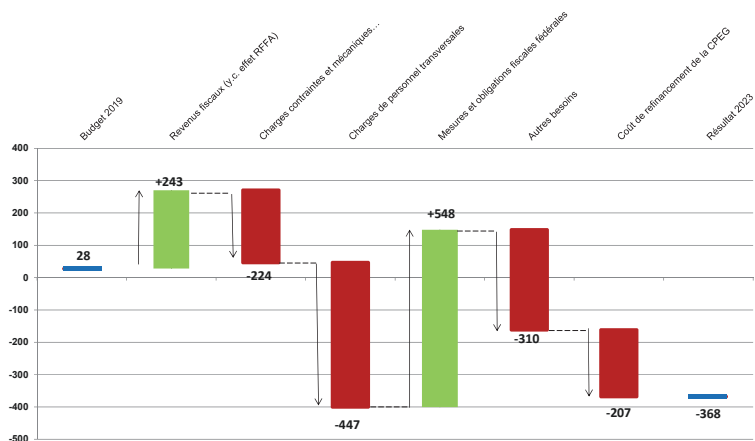
En dehors de ces deux projets, la croissance des charges au PB 2020 est de 1.9% et la croissance en moyenne par an sur la période du PFQ est de 1.3%.

Evolution des revenus et des charges sur la période du PFQ

Le résultat 2023 est inférieur de 396 millions par rapport au résultat du budget 2019. Cette détérioration s'explique par une progression des charges nettement supérieures aux revenus inscrits dans la planification, en raison notamment des effets des grandes réformes qui démarrent en 2020.

Hors effets du plan de mesures du Conseil d'Etat et grandes réformes, les charges progressent significativement au PFQ 2020-2023, en raison des charges contraintes et mécaniques (péjoration du résultat 2023 de 224 millions), des charges de personnel transversales (péjoration du résultat 2023 de 447 millions) et les priorités du Conseil d'Etat (péjoration du résultat 2023 de 310 millions).

Le déficit de l'exercice 2023 a pu être limité à 368 millions par les effets conjugués des mesures du Conseil d'Etat et des obligations fiscales fédérales qui permettent d'améliorer le résultat de 548 millions. De plus, les revenus fiscaux sont en progression de 243 millions en tenant compte des effets liés à la RFFA.



Chapitre 2

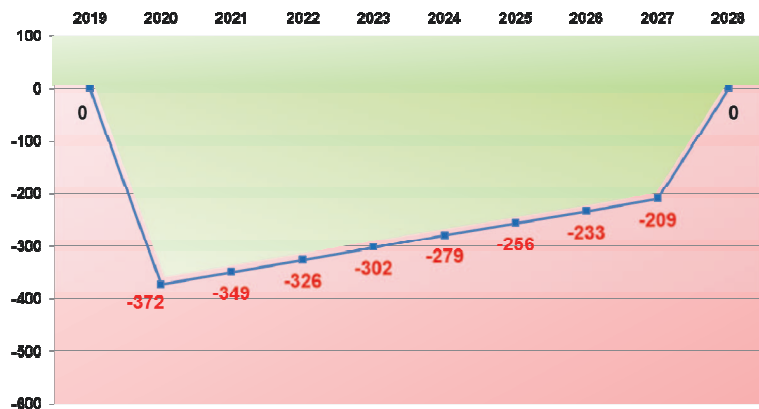
Modification des règles en matière de frein au déficit

Dispositions transitoires relatives au volet cantonal de la RFFA

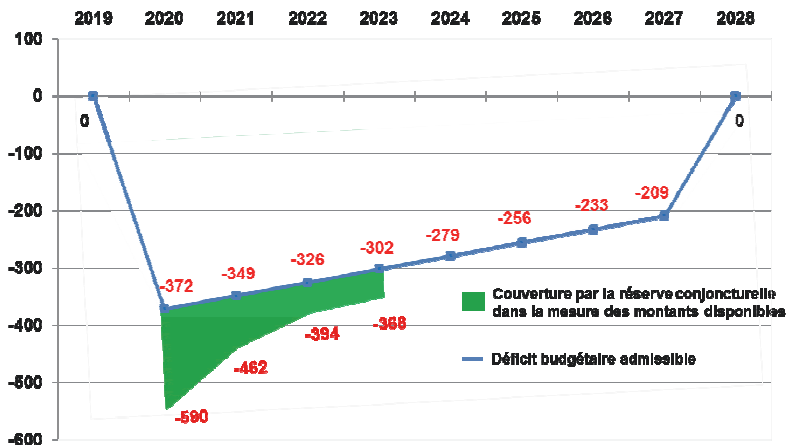
Dans le cadre du volet cantonal de la RFFA, le Grand Conseil a adopté le 31 janvier 2019 la loi 12007 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). Cette modification légale a pour effet de modifier durant 8 ans le mécanisme de frein au déficit prévu aux articles 12 à 14 de la LGAF.

La loi 12007 prévoit un déficit budgétaire admissible de 372 millions de francs en 2020 pour diminuer ensuite de 23.25 millions par année jusqu'en 2027, ainsi que la suppression de la réserve conjoncturelle.

Résultat net en millions



Compte tenu de l'adoption, le 19 mai 2019, par le corps électoral genevois du projet de loi 12228 recapitalisant la CPEG à hauteur de 75% de ses engagements, le Grand Conseil a opté, le 29 août 2019, pour un maintien de la réserve conjoncturelle. Ainsi, la réserve conjoncturelle, qui se monte à 710 millions à ce jour, peut être utilisée à concurrence des pertes réalisées excédant la limite du déficit admissible de 372 millions en 2020.



Respect de la limite de déficit admissible

La réserve conjoncturelle a été dotée au moment de l'adoption des états financiers 2018 de la moitié du résultat de l'exercice 2018, soit 111 millions, elle se monte désormais à 710 millions. Ce montant pourra être utilisé en cas d'excédent de charges supérieur au déficit budgétaire admissible prévu par la loi 12007.

Les déficits du PFQ 2020-2023 sont supérieurs aux déficits admissibles sur l'ensemble de la période. Les résultats du PFQ dépassent les déficits admissibles de 465 millions au total (218 millions en 2020, 113 millions en 2021, 68 millions en 2022 et 66 millions en 2023).

En revanche, la réserve conjoncturelle de 710 millions est suffisante pour autoriser ces dépassements. Ainsi, le Conseil d'Etat n'est pas dans l'obligation d'initier la procédure relative aux mesures d'assainissement obligatoires en soumettant au Grand Conseil des mesures de rang législatif pour assurer le retour à l'équilibre des comptes.

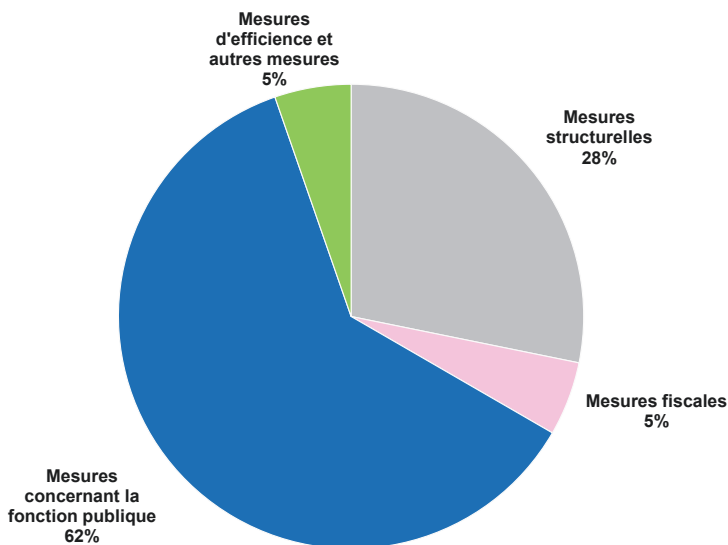
La démonstration du retour à un excédent de revenus sans les effets de RFFA, conformément à l'exigence de la LGAF, n'est pas démontrée pour environ 60 millions. Les coûts liés à la recapitalisation de la CPEG et les estimations fiscales constituent des incertitudes qui peuvent porter sur des dizaines de millions. La mise à jour du coût de la recapitalisation de la CPEG au 1^{er} janvier 2020 et les estimations fiscales de fin septembre comprenant les résultats du panel des entreprises (selon RFFA) susceptibles de modifier sensiblement les prévisions du PFQ et le Conseil d'Etat réévaluera la situation sur la base de ces mises à jour.

Chapitre 3

Plan de mesures du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat avait élaboré l'année dernière un plan de mesures dans le cadre du PFQ 2019-2022. Les mesures arrêtées par le Conseil d'Etat améliorent le résultat 2023 d'un montant de 459 millions. Cette amélioration est réalisée par une diminution des charges de 423 millions et une augmentation des revenus de 35 millions.

Ce plan se compose de mesures fiscales, de mesures touchant la fonction publique, de mesures structurelles et de mesures d'efficiency. L'illustration graphique ci-dessous présente la répartition des effets des mesures selon ces quatre catégories.



en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat	Résultat	Résultat	Résultat	TOTAL
	2020	2021	2022	2023	
Mesures structurelles	9	36	45	40	129
Mesures fiscales	24	-0			24
Mesures concernant la fonction publique	83	47	79	71	281
Mesures d'efficiency et autres mesures	11	8	1	4	24
TOTAL des mesures du Conseil d'Etat	127	91	125	115	459

Mesures structurelles

en millions

Mesures structurelles	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	Résultat 2023	TOTAL 2020 - 2023
Répartition des charges cantons-communes		20	30	40	90
Refonte de l'aide sociale	9	16	15		39
TOTAL	9	36	45	40	129

Le Conseil d'Etat travaille avec les communes sur la question d'une répartition plus équitable des coûts et des ressources entre le canton et les communes. Le résultat estimé réduirait les charges du canton de 90 millions à l'horizon 2023.

Le Conseil d'Etat entend également proposer une série de mesures structurelles en lien avec les prestations sociales accordées par l'Hospice général, avec un potentiel d'économie de 39 millions sur la période du PFQ 2020-2023. Cela passera notamment par une refonte de la LIASI visant à réduire le taux de bénéficiaires de l'aide sociale en rendant les mesures d'insertion sociale et professionnelle plus efficaces d'une part, et en renforçant la collaboration avec les acteurs interinstitutionnels, privés ou associatifs d'autre part, avec une attention particulière sur l'accompagnement social et la formation.

Mesures fiscales

en millions

Mesures fiscales	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	Résultat 2023	TOTAL 2020 - 2023
Effectifs supplémentaires à l'AFC afin de générer des revenus fiscaux supplémentaires		-0			-0
Adaptation des taux d'intérêts fiscaux	24				24
TOTAL	24	-0			24

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

- La mesure déjà inscrite au budget 2019 prévoyant l'engagement de taxateurs supplémentaires afin de mieux traiter les déclarations des contribuables. Cette mesure a déployé pleinement ses effets en 2019. Elle a déjà généré des revenus supplémentaires de 75 millions au total dès le budget 2019. Le PFQ 2020-2023 prévoit encore l'engagement de 3 ETP en 2021 afin de maintenir un ratio d'un taxateur pour 2'500 contribuables supplémentaires.
- L'adaptation des taux d'intérêts fiscaux en considérant un taux en faveur de l'Etat de 3.5% au lieu de 2.6% pour l'année 2020 sans modifier les taux en faveur du contribuable. L'effet sur les revenus d'intérêt fiscaux est de 24 millions. Cette mesure demande l'adaptation de dispositions légales.

En sus de ces mesures fiscales, il convient de mentionner l'inscription dans le PFQ de l'augmentation de revenus fiscaux liés à la réévaluation de fiscalité immobilière (+90 millions d'amélioration du résultat en 2021). Ces revenus supplémentaires découlent d'une obligation fiscale fédérale.

Mesures concernant la fonction publique

en millions

Mesures concernant la fonction publique	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	Résultat 2023	TOTAL 2020 - 2023
Mesure conditionnée à l'inflation - non indexation des salaires	26	37	54	55	172
Suspension de l'annuité une année sur deux (en 2020 et 2022)	54	11	25	16	105
Supprimer le doublement de salaire de départ	3				3
TOTAL	83	47	79	71	281

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 hypothèses retenues au chapitre suivant, elle est valorisée à 172 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.

Les autres mesures concernant la fonction publique sont d'une part, la suspension de l'octroi de l'annuité en 2020 et 2022 (économie de 105 millions) et d'autre part, la suppression du doublement de salaire lors du départ à la retraite, avec un potentiel d'économie de 3 millions. Ces mesures demandent l'adaptation de dispositions légales.

Mesures d'efficacité et autres mesures

en millions

Mesures d'efficacité et autres mesures	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	Résultat 2023	TOTAL 2020 - 2023
Optimisation des locations d'immeubles			-0	2	2
Réduction de l'absentéisme et renégociation de perte de gain		5			5
Assurance maladie pour le personnel police et détention	0	0	0	0	2
Limitation de l'accès aux écoles genevoises pour les élèves hors canton	0	1	1	1	4
Création d'une cellule d'enquête pour renforcer la lutte contre la fraude sociale	3	1			4
Facturation complète des prestations de l'Etat à des externes (OCSIN)	-1	1			0
Rétrocession d'une part au bénéfice de la Fondation des parkings	6				6
Emolument relatif à la délivrance des autorisations de chantier	2				2
TOTAL	11	8	1	4	24

Le Conseil d'Etat propose plusieurs autres mesures dont les effets varient entre 0.1 et 6 millions. Les principales mesures concernent :

- La rétrocession d'une part au bénéfice de la Fondation des parkings à hauteur de 50% qui permet d'augmenter les revenus de 6 millions.
- 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 induit une réduction des charges de 4 millions.

- La cellule d'enquête créée en 2018 pour renforcer la lutte contre la fraude sociale qui a des répercussions positives sur le résultat de l'Etat pour un montant de 4 millions sur la période du PFQ 2020-2023.
- La création d'un émolument relatif à la délivrance des autorisations de chantiers qui permet d'augmenter les revenus de 2 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.

Le plan de mesures initialement présenté par le Conseil d'Etat dans le PFQ 2019-2022 proposait certaines mesures qui ont été abandonnées lors du vote du budget 2019.

Il s'agissait, d'une part, de la suspension de l'annuité 2019 (économie prévue de 50 millions) et l'engagement de personnel deux classes en dessous pendant la période probatoire (économie prévue de 36 millions). Le Conseil d'Etat a décidé de suspendre l'octroi de l'annuité en 2020 et 2022 en lieu et place des années 2019 et 2021 comme prévu dans le plan de mesures initialement présenté.

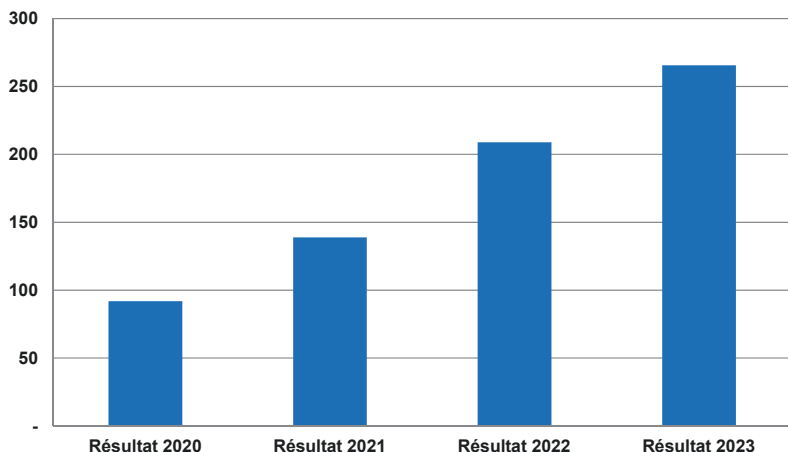
D'autre part, le Conseil d'Etat a décidé de retirer la mesure prévoyant l'augmentation progressive de la taxe personnelle de 25 à 100 francs (revenus supplémentaires prévus de 21 millions).

De plus, la mesure fiscale estimée à 7 millions qui prévoyait la limitation de la déductibilité des primes d'assurance maladie à 1.5 fois du montant de la prime moyenne cantonale de l'assurance obligatoire de soins a été supprimée suite au refus du projet de loi par le Grand Conseil le 12 septembre 2019.

Mesures de rang législatif

Le plan de mesures du Conseil d'Etat comprend plusieurs mesures de rang législatif qui devront être adoptées par le Grand Conseil. Selon l'année observée, les effets des mesures de la compétence du Grand Conseil représentent entre 60 à 75% des effets totaux du plan.

Effets des mesures de rang législatif sur le PFQ 2020-2013



Chapitre 4 Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

Malgré un climat macro-économique fragilisé par de vives tensions commerciales et les perspectives d'un Brexit sans accord, l'économie mondiale continue de croître, à un rythme toutefois légèrement ralenti par rapport à 2018. La croissance s'est même accélérée en début d'année dans la plupart des pays développés.

L'économie suisse a rebondi au premier trimestre, après une seconde partie d'année 2018 marquée par une progression au ralenti. Le PIB suisse devrait poursuivre sa croissance à un rythme modéré en 2019.

L'économie du canton de Genève suit une tendance similaire. L'économie genevoise a renoué au premier trimestre 2019 avec un taux de croissance supérieur à sa tendance de long terme.

Le mouvement de croissance de l'économie genevoise devrait cependant se tasser d'ici à la fin de l'année. L'indicateur avancé de l'économie genevoise (ICO), qui anticipe de trois à six mois la conjoncture genevoise, est en effet relativement stable depuis trois mois.

	2019	2020	2021	2022	2023
PIB CH	1.30% ^a	1.70% ^a	1.70% ^a	1.70% ^b	1.70% ^b
Indexation	0.50%	0.50%	0.70%	1.00%	1.00%
Taux de chômage moyen Genève ¹	4.00% ^a	4.00% ^a	4.00% ^a		
Libor à 3 mois, moyenne annuelle	-0.70% ^a	-0.70% ^a	-0.75% ^c	-0.75% ^c	-0.60% ^c
Obligation de la Confédération à 10 ans	-0.30% ^a	-0.20% ^a	-0.20% ^c	0.30% ^c	0.70% ^c

¹ En juillet 2019, le SECO a adapté la base de calcul du taux de chômage. Cette modification ayant eu pour effet d'abaisser le taux de chômage d'environ 0,2 point pour le canton de Genève, les perspectives de juin émises par le GPE ont été corrigées en conséquence.

^a Prévisions du GPE (juin 2019) pour les années 2019 à 2021

^b Taux apparaissant dans le plan financier de la Confédération

^c Hypothèses retenues par le département des finances

Dans ses dernières prévisions, émises en juin, le Groupe de perspectives économiques (GPE) table sur une croissance du PIB légèrement plus dynamique en 2020, en Suisse comme à Genève. Un rythme similaire est anticipé pour 2021.

L'évolution des impôts sur les exercices 2022 et suivants dans le PFQ 2020-2023 est déterminée sur la base de prévisions de croissance à long terme correspondant aux prévisions de la Confédération et aux observations historiques.

Le Conseil d'Etat reste prudent face à l'évolution économique du canton. Il estime toutefois qu'une amélioration des estimations des revenus fiscaux au compte 2019 est envisageable si la croissance économique se maintient. Les résultats financiers présentés ces dernières années dans les comptes étaient dans une grande majorité des cas supérieurs à ceux anticipés dans les budgets. Ceci est lié à la structure des contribuables du Canton: des changements concernant quelques situations peuvent avoir un impact important sur les revenus. En effet pour les personnes physiques, 4% des contribuables assurent 50% des impôts sur le revenu, 2.9% des contribuables assurent plus de 80% des revenus sur la fortune. Pour les personnes morales, 0.1% des contribuables assurent près de 50% des revenus de l'impôt sur le bénéfice et 1.8% des contribuables assurent près de 90% de l'impôt sur le capital (source AFC, année fiscale 2016, situation à fin février 2019).

Chapitre 5

Évolution des revenus

Evolution des revenus fiscaux

Les recettes fiscales progressent de 328 millions de francs entre le budget 2019 et la planification 2023.

Cette évolution inclut une mesure du Conseil d'Etat augmentant les revenus fiscaux. Il s'agit des effets des aménagements afférents à la réévaluation du patrimoine immobilier genevois (RPI) qui devraient engendrer 90 millions de francs supplémentaires dès 2021. Cette mesure vient s'ajouter à la modification de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles entrée en vigueur en 2019 et générant 10 millions de francs de recettes supplémentaires.

Revenus fiscaux, en millions de francs	B 2019	PB 2020	2021	2022	2023	Ecart 2023 - B 2019	
Personnes physiques (PP)	4240	4285	4367	4446	4526	+286	+6.8%
Personnes morales (PM)	1565	1365	1345	1366	1399	-166	-10.6%
Part cantonale aux recettes fédérales	476	576	588	600	613	+137	+28.8%
Autres impôts	828	783	793	801	808	-20	-2.4%
Total Impôts, taxes et droits	7'108	7'008	7'094	7'212	7'346	+238	+3.3%
Réévaluation du patrimoine immobilier genevois (RPI)			90	90	90	+90	
Total Impôts, taxes et droits (y.c. mesures du CE)	7'108	7'008	7'183	7'302	7'436	+328	+4.6%

L'évolution des recettes fiscales est modérée par les effets de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) acceptée en votation populaire fédérale le 19 mai 2019. Du point de vue fiscal, cette réforme supprime, dès 2020, les privilèges dont bénéficient les entreprises actives principalement sur le plan international (sociétés à statut fiscal spécial). En complément, sur le plan cantonal, le peuple a accepté la loi 12006 visant notamment à introduire un taux d'imposition effectif unique pour toutes les entreprises. Des mesures de compensation sont mises en place pour atténuer les effets de ces réformes. La part de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons passe de 17% à 21.2%. A Genève, un cinquième de cette hausse (0.84%) sera reversé aux communes. De plus, les privilèges accordés aux détenteurs de participations qualifiées seront diminués. La réforme fiscale déploiera ses effets de manière progressive. Ce n'est qu'en 2024 que les modifications seront pleinement effectives.

Evolution des estimations fiscales pour la période du PFQ 2020-2023

L'évolution des impôts périodiques figurant dans le PFQ 2020-2023 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) n'évoluent pas sur l'ensemble de la période et sont fixés sur la base de la production constatée ces dernières années.

Si l'on fait abstraction des mesures du Conseil d'Etat et de la RFFA (compensations comprises), les revenus fiscaux progressent de 544 millions de francs entre le budget 2019 et la planification 2023.

Evolution des autres revenus

Les revenus non fiscaux sont en augmentation (+110 millions) sur la période du PFQ 2020-2023.

Cette hausse s'explique principalement par des revenus supplémentaires attendus de la péréquation financière intercantonale (RPT) à hauteur de 45 millions. Par ailleurs, la participation fédérale aux dépenses de natures sociales cantonales augmente pour un total de 41 millions sur la période (participation aux subsides d'assurance maladie +36 millions, prestations complémentaires AVS et AI +6 millions).

Les revenus générés par les intérêts fiscaux perçus augmentent de 24 millions en raison de l'adaptation du taux en faveur de l'Etat en 2020, passant de 2.6% à 3.5%. Les autres augmentations concernent notamment : les revenus de perception pour les communes (+9 millions), la hausse de la part au bénéfice de la Fondation des parkings (+6 millions), l'augmentation des revenus suite à l'adoption de la loi sur les radars (+7 millions), l'augmentation des tarifs de placement concordataire dans le domaine pénitentiaire (+5

millions) et les revenus supplémentaires attendus de la future cellule d'enquête contre la fraude sociale (+4 millions).

De plus, le groupe d'investissements ENSEMBLE devait verser à l'Etat une indemnité unique de 11 millions pour le rachat des bâtiments de la caserne des Vernets en 2019. Cette opération a été décalée en 2020, mais avait déjà été inscrite au budget 2019. S'agissant d'un revenu unique, il disparaît en 2021, d'où une diminution de 9 millions de revenus après prise en compte des rentes DDP et de revenus perçus de la Confédération.

Ces augmentations sont compensées par la perte des revenus liés aux horodateurs (-11 millions) et par la diminution du produit des amendes d'ordre comptabilisées à la police (-18 millions) suite au transfert de compétence à la Ville de Genève.

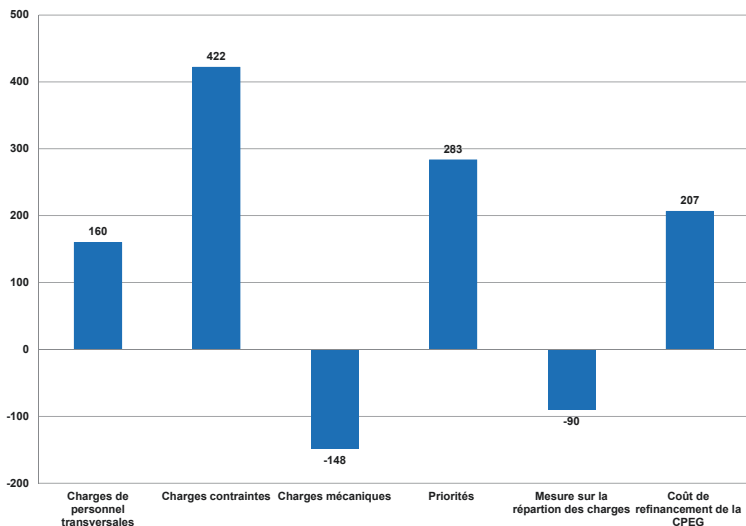
Chapitre 6

Évolution des charges par catégorie

Décomposition de la croissance des charges

L'évolution des charges est composée, d'une part, de charges qui n'offrent pas de marge de manœuvre à court terme au Conseil d'Etat et, d'autre part, de charges résultant de décisions politiques. La croissance 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 ;
- des charges résultant de la recapitalisation de la CPEG ;
- 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 augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat en fonction de ses priorités ;
- de la mesure de répartition des charges avec les communes.



Mécanismes salariaux, cotisations aux caisses de pension et effets induits des engagements

Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux augmentent de 160 millions sur la période.

Les mécanismes salariaux, à savoir le versement des annuités 2021 et 2023, l'effet de l'annuité 2019 et l'effet Noria sur toute la période, augmentent les charges de 48 millions à l'horizon 2023. Le coût de l'annuité 2016 est inscrit au PFQ suite à la décision du Conseil d'Etat d'appliquer à l'ensemble du Grand Etat les résultats du recours concernant cette annuité (+54 millions).

L'effet induit des nouveaux postes octroyés au budget 2019 correspond à 11 millions.

L'impact financier de la mise en œuvre du projet SCORE dès 2020 est de 47 millions sur la période considérée et est basé sur les hypothèses d'octroi des annuités énoncées ci-avant.

Enfin, les autres augmentations de charges concernent le financement des caisses de pensions gérées par l'Etat (+3 millions) et les charges sociales pour l'Etat en tant qu'employeur liées à RFFA (+5 millions).

Ces augmentations sont compensées notamment par l'effet des mesures en lien avec l'assurance perte de gain maladie (-5 millions) et la suppression du doublement de salaire lors du départ à la retraite (-3 millions).

Les mécanismes salariaux pour les subventions versées aux entités intègrent le nouveau mode de subventionnement et sont appliqués intégralement dès le PB2020.

Recapitalisation de la CPEG

Afin de réduire les risques liés à la garantie de l'Etat et de préserver l'attractivité du service public en tant qu'employeur, le Conseil d'Etat a déposé en novembre 2018 le projet de loi 12404 prévoyant une recapitalisation de la CPEG à hauteur de 75% de ses engagements accompagnée d'une réforme structurelle du système de prévoyance professionnelle avec le passage de la primauté des prestations à celle des cotisations.

En décembre 2018, le Grand Conseil a adopté cette loi ainsi que la loi 12228 de la gauche et du MCG, prévoyant également une recapitalisation de la CPEG à hauteur de 75% de ses engagements, mais sans modification structurelle du système de fonctionnement, laissant ainsi au peuple la tâche de trancher entre ces projets de loi et une baisse de prestation d'environ 20% pour les assurés actifs de la CPEG. Le 19 mai 2019, le corps électoral genevois a marqué une préférence pour la loi 12228 qui entrera ainsi en vigueur le 1er janvier 2020.

La dernière planification quadriennale intégrait les conséquences financières du précédent projet de loi 12188 d'octobre 2017 du Conseil d'Etat, dont l'effet entraînait une augmentation nette des charges de 69 millions en 2020, 66 millions en 2021 et 62 millions en 2022. Le coût de la recapitalisation devait progressivement être compensé par des diminutions de cotisations.

Par rapport à la dernière planification quadriennale, le coût de la recapitalisation de la CPEG a fortement augmenté pour les raisons suivantes :

- la loi, adoptée par le peuple le 19 mai 2019, ne prévoit pas de diminutions de cotisation contrairement au projet de loi 12188, ni de réforme structurelle;
- le taux technique retenu pour l'évaluation des engagements de la CPEG dans le cadre de la loi 12228 est inférieur de 0.5% par rapport à celui retenu dans le cadre du projet de loi 12188 ce qui a pour effet d'augmenter le montant de la recapitalisation;
- les mauvaises performances financières réalisées par la CPEG en 2018 qui ont eu pour effet d'augmenter le montant nécessaire de recapitalisation.

Cette augmentation du coût a été partiellement compensée par la diminution de l'objectif de couverture des engagements de la CPEG. Il est passé de 80% dans le cadre du projet de loi 12188 à 75% dans le cadre de la loi 12228.

Ainsi, l'effet de la recapitalisation de la CPEG entraîne une augmentation nette des charges de 213 millions en 2020, 211 millions en 2021, 209 millions en 2022 et 207 millions en 2023, selon les estimations réalisées au moment des votations.

Charges contraintes

L'augmentation des charges contraintes s'élève à 422 millions.

Le principal élément expliquant la croissance des charges contraintes est lié aux subventions aux personnes physiques de la politique publique C Cohésion Sociale pour 270 millions. Cette augmentation s'explique notamment par la mise en œuvre du contreprojet à l'IN 170, qui vient augmenter les subsides ordinaires d'assurance-maladie d'un montant de +186 millions ainsi que la hausse attendue des primes d'assurance-maladie et du nombre de bénéficiaires (+55 millions). Les autres augmentations concernent les prestations versées par l'Hospice général en matière de prestations d'aide sociale (+56 millions) et d'asile (+2 millions), les allocations familiales aux personnes non actives (+5 millions) ainsi que les prestations complémentaires familiales (+5 millions). Ces augmentations sont compensées par l'effet lié à la mesure du Conseil d'Etat concernant la refonte de l'aide sociale (-39 millions) sur la durée du PFQ.

Suite à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 16 janvier 2019, le nouveau mode de financement des prestations hospitalières génère une augmentation des charges de 49 millions.

Les autres augmentations de charges contraintes concernent notamment, les prestations complémentaires AVS (+14 millions) et AI (25 millions), des bourses et des prêts d'études (+15 millions), de la contribution genevoise à la HES-SO (+8 millions), les accords intercantonaux en matière d'écolage (+9 millions), l'évolution des besoins pour la pédagogie spécialisée (+3 millions), les opérations électorales (+4 millions), l'impact des décisions de justice concernant le financement résiduel dans le domaine de l'aide à domicile (+5 millions), l'augmentation des tarifs de placement pénitentiaires (+4 millions), les subventions au logement (+4 millions), le versement aux CFF pour la mise en place du Léman Express et au Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) des transports publics transfrontaliers (+4 millions) et des indemnités versées aux opérateurs de transports publics membres de la communauté tarifaire intégrale Unireso (+5 millions) et de l'adaptation de la participation cantonale au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF : +3 millions).

Ces croissances de charges sont partiellement compensées par la baisse du budget de la Fondation pour la Formation Professionnelle et continue (FFPC, -2 millions) ainsi que par l'impact net de la modification tarifaire OPAS (Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins) dans le domaine des soins de longue durée (-2 millions).

Enfin, suite à la signature de l'avenant à la convention intercantonale (Fribourg-Vaud-Genève), qui a vu la mise en place, en 2019, d'une nouvelle organisation (SIERA), les dépenses en lien avec l'entretien des routes nationales disparaissent des comptes de l'Etat de Genève (-3 millions). Cette diminution de charges est compensée par une diminution de revenus équivalente.

Charges "mécaniques"

Les charges mécaniques diminuent de 148 millions en raison des éléments suivants:

- RPT : baisse des charges de 92 millions d'ici à 2023 selon les dernières estimations transmises par le BAK Economics au mois de mai 2019,
- Intérêts de la dette : diminution des charges de 54 millions.
- Amortissements : baisse des charges de 4 millions.

En ce qui concerne la péréquation financière intercantonale, le 21 juin 2019, le Parlement fédéral a adopté une série de mesures visant à réformer la péréquation financière, mesures qui seront mises en œuvre à partir de 2020.

L'année 2020 représente ainsi la première année intégrant ces mesures et marquant la fin des périodes quadriennales. La dotation de base de la péréquation des ressources est à présent déterminée dans le but d'atteindre, après une période transitoire de 3 ans, une dotation minimale garantie de 86.5% de la moyenne suisse. L'objectif, pour l'année 2020, est une cible de 87.7%. La participation de la Confédération est à présent fixée à 60%. Sur cette base, la participation du canton de Genève s'élève, pour l'année 2020 à 379 millions (398 millions en 2019), soit une diminution de 19 millions.

Pour les années 2021 à 2023, les montants versés au titre de la péréquation des ressources correspondent aux dernières estimations transmises par le BAK au mois de mai 2019 et évalués selon les dernières modifications de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Les montants versés au titre de la compensation des cas de rigueur diminuent chaque année de 5%. Pour les revenus, les montants perçus au

titre de la compensation des charges excessives intègrent les impacts de la répartition des fonds libérés pour la Confédération suite à la modification de la PFCC, soit une augmentation de 80 millions, puis de 140 millions de l'enveloppe totale allouée à la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio- démographiques, sur la base du message du Conseil fédéral.

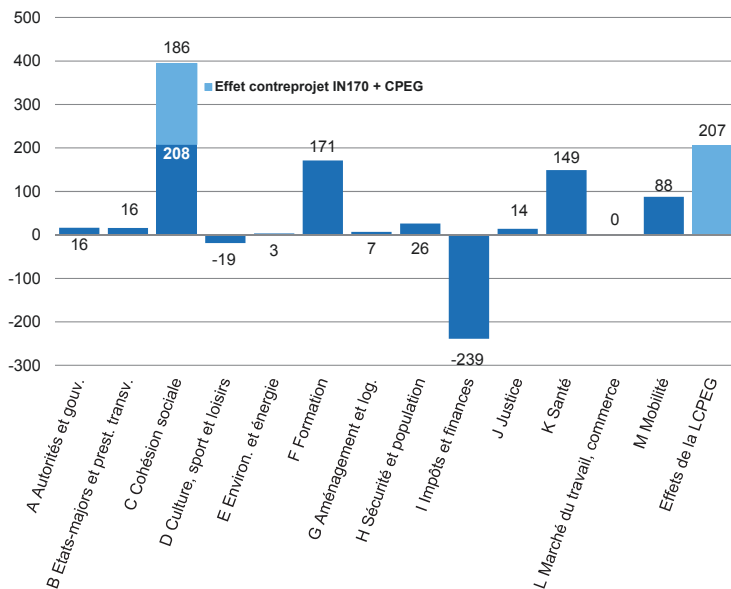
Sur la période 2020 à 2023, l'intégration des mesures adoptées par le Parlement entraîne une diminution de charges totale de -92 millions et permet une augmentation de revenus de 45 millions soit un impact net de + 137 millions. A titre comparatif, sur la période 2019 à 2022, les charges liées à la RPT impliquaient une charge nette supplémentaire de 18 millions (20 millions d'augmentation de charges et 1.5 million d'augmentation de revenus).

Priorités (augmentations des enveloppes budgétaires)

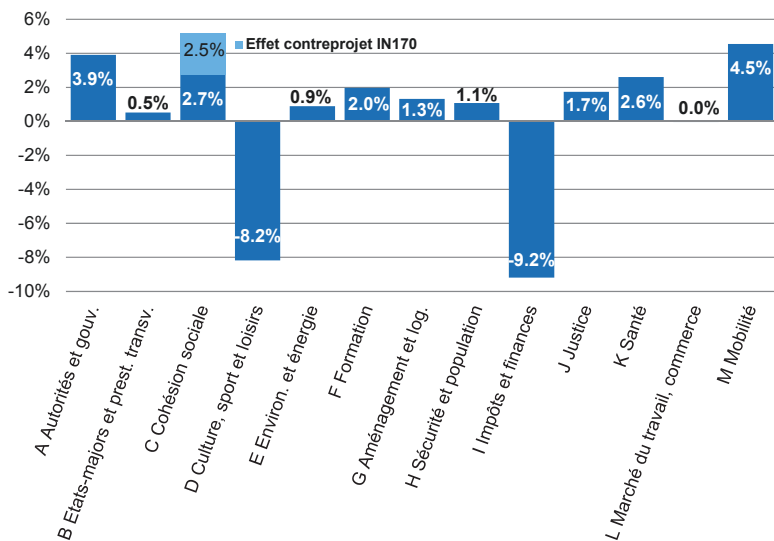
Le solde de la croissance des charges, soit un montant de 283 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant des effets de la démographie et de choix politiques du Conseil d'Etat. Le chapitre suivant détaille toutes les augmentations de charges par politique publique, dont les priorités.

Chapitre 7 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 2020-2023. Les charges nettes liées à l'effet de la LCPEG ne sont pas réparties par politique publique et sont présentées à part.



Le graphique suivant présente l'évolution annuelle moyenne des charges en % sur la période du PFQ 2020-2023.



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

Politique publique A Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique augmentent sur la période du PFQ d'environ 16 millions en raison principalement des opérations électorales (+4 millions), de la provision en lien avec les caisses de pensions gérées par l'Etat (+3 millions) et du financement de la Fondation d'aide aux entreprises (FAE) (+6 millions dont 5 millions liés à un transfert neutre en 2020 de la subvention du programme 103 au programme A04).

Politique publique B Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique B augmentent de 16 millions entre 2020 et 2023. Cette hausse s'explique principalement par les éléments suivants :

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 30 millions.

Conformément à la stratégie énergétique de l'Etat de Genève, 6 ETP fixes supplémentaires sont créés en vue de mettre en œuvre le programme d'assainissement énergétique des

bâtiments (1 million). Ces charges de personnel étant activées en investissement, l'incidence nette sur les comptes de l'Etat de Genève est nulle.

Les dépenses induites par la mise en service de nouveaux bâtiments et par les besoins de location de locaux viennent augmenter les charges de 1 million.

Les charges d'amortissement de la politique publique B, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, diminuent de 16 millions en 2020.

Dans le cadre de la mise en œuvre de SCORE, l'engagement progressif de 18 ETP non permanents, pour un coût de 4 millions, est prévu pour la mise en place du dispositif de recours et maintenance ainsi que pour la bascule et le déploiement du système. Il est également prévu de renforcer les effectifs de l'OPE de 5 ETP pour un peu moins d'un million, notamment pour accompagner la mise en œuvre du programme de législation et plus particulièrement la transformation de la politique RH. Les variations des amortissements, centralisées sur cette politique publique pour les années 2021-2023, baissent de 9 millions. Enfin, les mécanismes salariaux représentent 2 millions.

Politique publique C Cohésion sociale

Les besoins prévisionnels en matière de cohésion sociale augmentent de +394 millions de francs sur la période de 2020 à 2023. Cette évolution, dont 98% concernent des hausses de subventions, s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les besoins prévisionnels en matière de subsides d'assurance-maladie augmentent de +229 millions de francs, notamment en raison des effets induits du contre-projet à l'IN170 (+186 millions de francs), ainsi qu'en raison de la hausse attendue des primes d'assurance-maladie et du nombre de bénéficiaires de ces prestations (+43 millions de francs).
- Les besoins prévisionnels en matière de prestations d'aide sociale et de migration progressent de +31 millions de francs, notamment en raison de la hausse du coût moyen de l'aide sociale accordée et de l'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 +15 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.
- 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 330 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 +5 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 +25 millions de francs, à cause de l'augmentation des cas 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 +15 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 +4 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 +5 millions de francs, en raison de la hausse du nombre de bénéficiaires.
- L'adaptation des ressources du SPAd génère une hausse de +3 millions de francs, permettant de faire face à l'augmentation continue du nombre de mandats de curatelle alloués sur décision du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE).
- Le transfert neutre budgétairement de +23 millions de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) de la politique publique D Culture, sport et loisirs vers la politique publique C Cohésion sociale.
- L'impact du projet SCORE est de +6 millions et l'impact des mécanismes salariaux (annuité et effet Noria) est de +5 millions.

Politique publique D Culture, sport et loisirs

Les charges diminuent de -19 millions sur la période 2020-2023. Cette diminution est principalement due au transfert neutre budgétairement de -23 millions de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) de la politique publique D Culture, sport et loisirs vers la politique publique C Cohésion sociale. L'impact du projet SCORE et des mécanismes salariaux (annuité et effet Noria) est quant à lui de 3 millions. Quant aux charges liées aux financements des projets culturels et sportifs, elles augmentent de +1 million.

Politique publique E Environnement et énergie

Les charges augmentent de 3 millions sur la période 2020-2023 et financent principalement les objets suivants :

- La mise en œuvre du Concept de développement durable 2030 (Plan climat cantonal, surveillance de l'air, mesures en faveur de l'agriculture, etc.) avec une enveloppe de 2 millions.
- Le renfort de ressources permettant de répondre aux engagements pris par le Conseil d'Etat auprès de la Confédération pour accélérer la mise en œuvre des projets d'agglomération pour 1 million.

Politique publique F Formation

Le total des charges de 2020 à 2023 augmente de 171 millions par rapport au budget 2019. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- L'augmentation des effectifs d'élèves et la poursuite du déploiement de la formation obligatoire jusqu'à 18 ans conduisent à une augmentation de charges de 51 millions.
- Les postes octroyés au budget 2019 et au projet de budget 2020 pour la rentrée scolaire 2019 ont un impact qui se monte à 14 millions en 2020.
- Le déploiement du numérique à l'école génère une augmentation de 13 millions.
- Le développement du foyer thérapeutique génère une augmentation de 6 millions.

- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU, AHES et AES) augmente de 10 millions.
- Les autres projets génèrent une augmentation de charges de 24 millions (en particulier : renforcement de l'école primaire, 3^{ème} période de sport au cycle d'orientation, accueil continu de midi dans les cycles, sorties scolaires, protection des mineurs, harmonisation des horaires dans l'enseignement spécialisé, etc.)
- Les subventions hors mesures d'économies et hors mécanismes salariaux enregistrent une augmentation de 26 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
 - Ajustement aux prévisions de dépenses des subventions octroyées aux personnes physiques pour 1 million (essentiellement frais de placement)
 - Financement de la convention d'objectifs 2020-2023 de l'Université pour 8 millions
 - Ajustement des contributions à la HES-SO pour 8 millions
 - Participation à l'extension de l'offre de places d'accueil préscolaire pour 4 millions.
 - Renforcement de la formation des adultes pour 2 millions
 - Dans le secteur de l'éducation spécialisée (y compris assistance éducative en milieu ouvert), moyens supplémentaires accordés à hauteur de 1 million
 - Dans celui de la pédagogie spécialisée, moyens supplémentaires accordés à hauteur de 2 millions
 - Dans celui de l'enseignement artistique de base, moyens supplémentaires accordés à hauteur de 1 million
 - Ajustement de la subvention à la FFPC pour -2 million
- Les transferts entre politiques publiques et les projets autofinancés par des revenus génèrent une augmentation de charges pour la PP F de 1 million.
- Les charges de personnel transversales (y compris effet Noria et impact du projet SCORE) augmentent de 35 millions.
- Les mesures d'économies génèrent un gain de 5 millions

Politique publique G Aménagement et logement

Les charges de cette politique publique progressent de 7 millions sur la période 2020-2023. Cette variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- L'augmentation du parc de logements HM se poursuit impliquant une hausse continue des allocations au logement estimée à 6.5 millions dès 2021 malgré la diminution de la subvention à la pierre suite à la sortie du régime HLM. Cet effet est partiellement compensé sur la période du PFQ (et pour l'année 2020) par les effets collatéraux, liés au mécanisme du revenu déterminant unifié (RDU), de l'augmentation des subsides LAMal - suite au contre-projet à l'IN 170 - sur les prestations au logement (allocations et subventions HM), et cela à hauteur de 2.5 millions.
- Le renfort de ressources permettant de répondre aux engagements pris par le Conseil d'Etat après de la Confédération pour accélérer de la mise en œuvre des projets d'agglomération pour 0.4 million.

Les mesures sur les charges de personnel de même que les amortissements justifient le solde de la variation budgétaire sur cette politique publique.

Politique publique H Sécurité et population

Les charges de cette politique publique augmentent de 26 millions sur la période du PFG 2020-2023 en raison principalement :

- d'une hausse de 39 millions sur les charges de personnel due notamment
 - au financement de 254.3 ETP, répartis à hauteur de 101.5 ETP pour la police, de 130.8 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 19 ETP dans le domaine de la population et des migrations, de 3 ETP dans le domaine de protection de la population et des affaires militaires (+32 millions)
 - des effets des décisions impactant la masse salariale telles que l'effet Noria et les annuités 2021 et 2023, la prise en compte de l'annuité 2016, les effets induits des postes 2019, l'entrée en vigueur du projet SCORE, la caisse de pension et les effets des mesures 11 et 16 visant à réduire l'absentéisme et à supprimer le doublement du dernier salaire des personnes partant à la retraite, la (+9 millions).
 - La fin de la prise en charge de l'assurance maladie pour le personnel de la police et de la prison (-2 millions).
- d'une baisse globale des charges de biens et services et autres charges d'exploitation de baissent de 8 millions découlant principalement :
 - de l'impact sur les réévaluations de créances de la convention passée avec la Ville de Genève en matière de stationnement (-6 millions),
 - de l'ajustement des budgets de la police suite à l'acquisition des nouveaux radars et de l'augmentation des effectifs (+4 millions),
 - de la baisse des coûts en lien avec la détention en raison de la non reconduction des mandats aux sociétés de sécurité privée suite à l'internalisation du convoyage des détenus (-7 millions), de l'augmentation du nombre de bracelets électroniques et des frais maladies des détenus (+1 million),
- d'une hausse des charges d'amortissement du patrimoine administratif (+1 million);
- d'une baisse nette des charges de transfert de -6 millions découlant d'une part, de la conclusion de la convention avec la Ville de Genève en matière de stationnement (-10 millions) et d'autre part, d'une hausse des tarifs et du nombre de détenus placés hors canton (+4 millions).

Politique publique I Impôts et finances

La baisse importante de cette politique publique de -239 millions s'explique principalement par les éléments suivants :

La diminution de la péréquation financière intercantonale de 92 millions et la baisse des intérêts de la dette de 54 millions en raison de l'évolution récente des taux d'intérêts qui ont drastiquement chuté et qui s'installent durablement en territoire négatif.

Les effets de la mesure sur la répartition plus équitable des coûts et des ressources entre le canton et les communes qui prévoient une baisse de charges de 90 millions.

Le solde de l'écart s'explique par une légère hausse des charges d'intérêts fiscaux (+1 million), les mécanismes salariaux et l'augmentation des 3 ETP à l'administration fiscale cantonale (+1 million) et le transfert de l'indemnité à la fondation d'aide aux entreprises vers la politique publique A en 2020 (-5 millions).

Politique publique J Justice

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 14 millions notamment pour financer le renforcement de la filière pénale, le renforcement de la filière civile, le renforcement de la Cour de droit publique et l'adaptation des ressources en lien avec le développement de projets stratégiques au niveau fédéral et intercantonal.

Politique publique K Santé

Les charges relatives à cette politique croissent de 149 millions sur la période du PFQ 2020-2023 en raison principalement :

Les principales variations concernent les éléments suivants :

- La décision du Tribunal administratif fédéral concernant la planification hospitalière stationnaire entraîne une augmentation de charge de 49 millions;
- Les décisions judiciaires en matière de financement de la part résiduelle des soins à domicile génèrent une hausse des charges de 5 millions;
- L'impact net des modifications tarifaires OPAS au 1^{er} janvier 2020 est de -2 millions.
- Les subventions accordées aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) pour la recherche et l'enseignement, pour les missions d'intérêt général ainsi que pour la sous-couverture tarifaire et les surcoûts liés au respect de la loi B 5 05 augmentent globalement de +4 millions. Ce montant tient compte notamment :
 - d'une baisse de -8 millions des moyens accordés pour la recherche et l'enseignement,
 - de la création d'un service médical dans la future prison des Dardelles (+4 millions),
 - de l'octroi de ressources supplémentaires pour l'augmentation des capacités d'accueil aux urgences (+4 millions), le regroupement des unités forensiques et la création de 10 nouveaux lits pour patients faisant l'objet d'une mesure en milieu ouvert (+2 millions),
 - de moyens supplémentaires pour la médecine de catastrophe et la centrale 144 et pour le développement de la santé numérique (+2 millions).
- La subvention accordée à l'imad pour ses activités non LAMal augmente de +2 millions
- Des ressources supplémentaires ont été octroyées pour l'ouverture de nouvelles places en établissements médicaux-sociaux (EMS) (+2 millions), de foyers de jour (+2 millions), d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées (+5 millions), d'une structure intergénérationnelle dans le quartier de l'Adret (+ 1 million), d'unités d'accueil temporaires médicalisées (+1 million), d'unités d'accueil temporaire et de répit et d'une maison de santé (+2 millions).
- Le financement de projets tels que la coordination gériatrique (COGERIA) et la réorganisation de la formation médicale romande (REFORMER) (+2 millions).
- L'ajustement du financement des activités prévues dans les contrats de prestations des entités actives dans le domaine du maintien à domicile à leur niveau réel actuel (+1 million).
- Le financement de prestations sociales réalisées par des entités sous contrats de prestations (1 million).

- des effets des décisions impactant la masse salariale telles que l'effet Noria et les annuités 2021 et 2023, la prise en compte de l'annuité 2016, l'entrée en vigueur du projet SCORE, la caisse de pension et les effets des mesures 11 et 16 visant à réduire l'absentéisme et à supprimer le doublement du dernier salaire des personnes partant à la retraite (+76 millions).

Politique publique L Marché du travail, commerce

Les charges de cette politique publique restent stables sur la période du PFQ 2020-2023 en raison principalement :

- De l'évolution des différentes mesures cantonales en matière de chômage avec notamment l'abandon de la volonté d'instaurer une allocation Rente-Pont cantonale puisqu'un tel projet existe désormais au niveau fédéral (-2 millions).
- De la création de 8 postes à l'Office cantonal de l'emploi afin de faire face à l'extension de l'obligation d'annonce des postes vacants dans les secteurs présentant un taux de chômage supérieur à 5 % (+1 million).
- des effets des décisions impactant la masse salariale telles que l'effet Noria et les annuités 2021 et 2023, la prise en compte de l'annuité 2016, l'entrée en vigueur du projet SCORE, la caisse de pension et les effets des mesures 11 et 16 visant à réduire l'absentéisme et à supprimer le doublement du dernier salaire des personnes partant à la retraite (+1 million).

Politique publique M Mobilité

Afin de renforcer la mobilité, un montant de 88 millions de charges supplémentaires est attribué à cette politique publique. Ces charges sont affectées pour l'essentiel à la mise en œuvre du plan d'action des transports collectifs 2020-2023 (PATC), lesquels comprennent l'augmentation de l'offre CFF liée à la mise en service intégrale du Léman Express et l'exécution, notamment, des contrats de prestations TPG.

Les efforts sont prioritairement portés sur les projets suivants :

- Mise en service du Léman Express à une cadence des trains au ¼ d'heure toute la journée sur la ligne Coppet-Genève-Annemasse et mesures d'accompagnement comprenant la reprise du développement de l'offre en transport public et le renforcement des lignes transfrontalières sur territoire suisse (52 millions).
- Amortissements spécifiquement liés à la mise en service du Léman Express (+15 millions), comprenant celle relative aux subventions d'investissement accordées aux CFF (11 millions).
- Hausse des indemnités versées aux opérateurs de transports publics au titre de compensations tarifaires accordées à la population, conformément à la législation fédérale (5 millions).
- Hausse de la participation cantonale obligatoire au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) consécutive à l'augmentation de l'offre en transports collectifs à l'horizon 2020 (3 millions).
- Accélération de la réalisation des projets d'agglomération, en particulier les projets de transports collectifs (+2 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 (+7 millions).
- Augmentation des amortissements en 2020, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs (+3 millions).

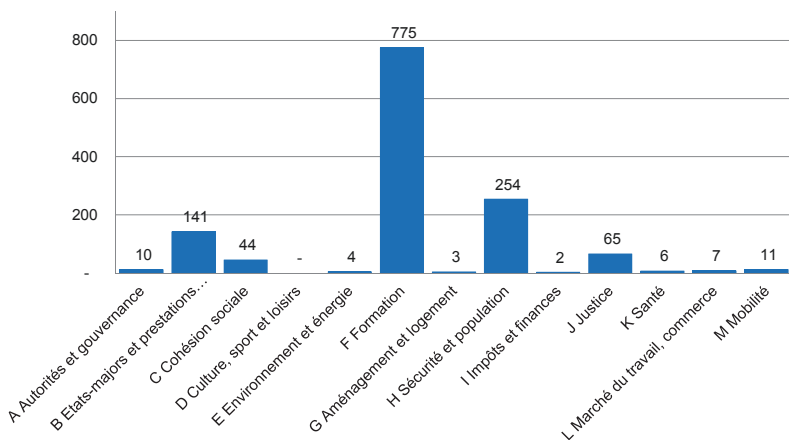
Croissance des postes (ETP)

Croissance des ETP au PFQ 2020-2023	PB2020	2021	2022	2023	croissance annuelle moyenne
En ETP	412	426	235	250	331
En %	2.4%	2.4%	1.3%	1.4%	1.9%

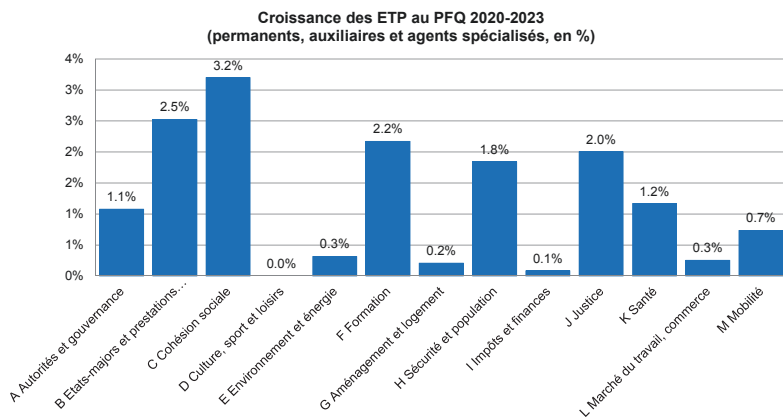
La hausse des ETP concerne principalement la politique publique F Formation (+775 ETP sur l'ensemble du PFQ 2020-2023) et la politique publique H Sécurité et population (+254 ETP sur l'ensemble du PFQ 2020-2023).

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

Croissance des ETP au PFQ 2020-2023
(permanents, auxiliaires et agents spécialisés, en ETP)



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



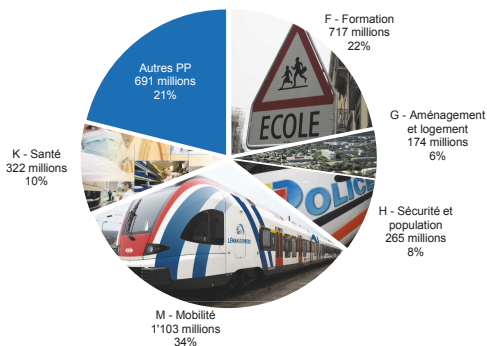
Chapitre 8 Investissements

La planification quadriennale des investissements est issue du plan décennal des investissements (PDI) 2020 à 2029 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 législation, 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.

Les investissements nets sur la période se montent à 3.3 milliards. Ce niveau est stable 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. Les investissements nets sont composés de nouveaux actifs (2.3 milliards) et de renouvellements d'actifs existants (1.0 milliard).

En millions	PB2020	2021	2022	2023	TOTAL 2020-2023
Dépenses d'investissement	737	844	902	994	3'477
Recettes d'investissement	47	46	62	50	206
Investissements nets	690	798	840	943	3'271

Après la mise en service d'ici la fin de l'année 2019 du Léman Express et de la plage des Eaux-Vives, l'effort d'investissement se poursuit dans les différentes politiques publiques, de la mobilité (1'103 millions) à la formation (717 millions), en passant par la santé (322 millions), la sécurité (265 millions) et le logement (174 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, l'extension des structures pénitentiaires, la construction ou la rénovation de bâtiments pour l'enseignement ou encore la mise en conformité des embrasures des bâtiments de l'Etat. Par ailleurs, le développement des systèmes d'information, de communication et du numérique se renforcera.

Chapitre 9

Evolution de la dette

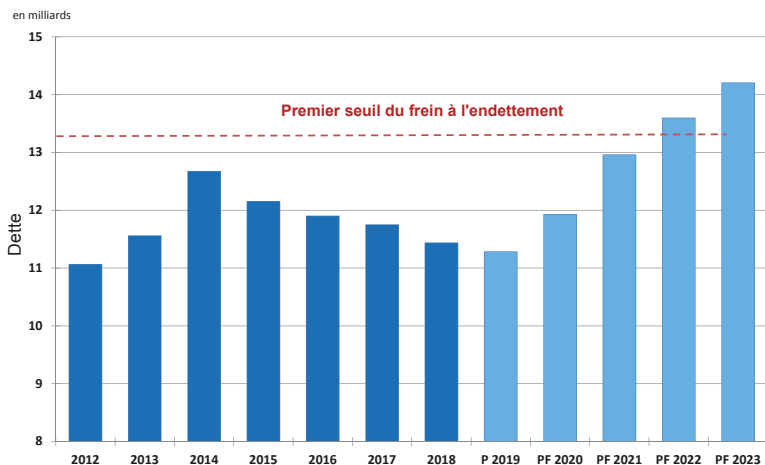
Les prévisions d'endettement relatives à la période 2020-2023 reposent sur la somme des éléments suivants :

- Flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2020-2023 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 85% pour 2020 à 2021 et de 75% pour 2022 à 2023.

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. Ces prévisions sont donc empreintes d'un degré élevé d'incertitude. 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 de paiements de gros contribuables.

Evolution de la dette moyenne annuelle

Après une baisse de la dette ces dernières années, les prévisions indiquent, malgré une diminution attendue du niveau de la dette moyenne en 2019, une évolution à la hausse sur la période 2020-2023, l'autofinancement des investissements n'étant pas assuré.



La progression du niveau de la dette moyenne devrait amener celle-ci à franchir le 1^{er} seuil d'enclenchement du frein à l'endettement dès 2022. Les mesures suivantes s'appliquent aux 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).

Structure de la dette

La dette de l'État a été restructurée ces dix dernières années et 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 restructuration a permis de bénéficier largement 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.

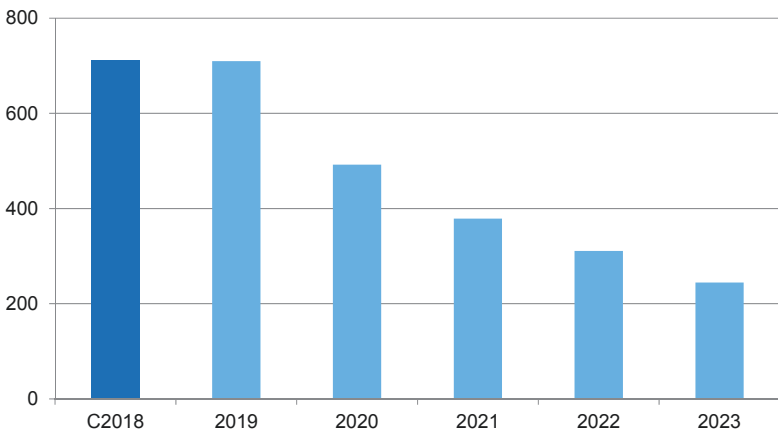
Chapitre 10

Evolution de la réserve conjoncturelle

En application de la LGAF, la gestion financière conjoncturelle s'effectue au travers d'une réserve alimentée en période de haute conjoncture et consommée lorsque l'État enregistre des déficits :

- En cas d'exercice bénéficiaire, cette réserve peut être alimentée à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat, pour autant que les investissements soient autofinancés.
- En revanche, en cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée jusqu'à concurrence des pertes réalisées.

En considérant les résultats présentés dans le PFQ 2020-2023, et avec l'hypothèse d'un résultat au compte 2019 conforme au budget 2019, la réserve conjoncturelle actuellement inscrite dans les comptes 2018 (710 millions) permet de couvrir les déficits cumulés futurs sans être épuisée.



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.

Caisses de prévoyance CPEG et FPTPG

Les incidences financières de la recapitalisation de la CPEG reposent sur les hypothèses suivantes : situation financière de la CPEG au 31 décembre 2018, taux technique de 2.0%, recours immédiat aux marchés financiers de 500 millions (taux d'intérêt de 1%), 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), et maintien de la demi-réserve de fluctuation de valeur dans les projections du degré de couverture de la CPEG.

Ces incidences financières font toutefois encore l'objet de nombreuses incertitudes qui ne devraient être entièrement levées que dans le courant de l'année 2020 :

- Le montant de la recapitalisation de la CPEG sera déterminé sur la base de la situation financière de la CPEG au 31 décembre 2019 et dépendra donc de l'évolution des marchés financiers jusqu'à cette date. Si le premier semestre 2019 a été favorable, une forte volatilité des marchés est attendue au 2^{ème} semestre.
- Le maintien ou non d'une demi-réserve de fluctuation de valeur dans les projections du degré de couverture de la CPEG n'a pas encore fait l'objet d'une position formelle de la CPEG.

- Le taux technique devrait être adopté par le Comité de la CPEG d'ici la fin 2019 et pourrait évoluer entre 1.75% et 2.25%. Une réduction du taux technique de 0.25% génère un montant de recapitalisation supplémentaire d'environ 0.7 milliard. Avec un taux technique de 1.75%, au lieu de 2.0%, la charge de fonctionnement découlant de la loi 12228 augmente d'un montant d'environ 20 millions par année.
- La part de l'apport de l'Etat en nature (immeubles, terrains constructibles) et en espèce, qui réduira d'autant le montant du prêt simultané, sera déterminé dans le courant de l'année 2020 et dépendra des opportunités.
- La participation des employeurs affiliés à la CPEG non-subsventionnés par l'Etat fait l'objet d'un recours devant la chambre constitutionnelle de la Cour de justice. Les recourants – Institut Suisse de Bioinformatique (ISB) et Centre Suisse de Contrôle de Qualité (CSCQ) – demandent :
 - o 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;
 - o subsidiairement, de radier l'ISB et le CSCQ de la liste des entités participant à la recapitalisation (annexe II de la loi);
 - o 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.

Nous évaluons le risque financier pour l'Etat (augmentation du montant de la recapitalisation à la charge de l'Etat) à :

- o 0.2 milliard si l'article 70 al. 3 est annulé car l'Etat devrait alors se substituer à toutes les entités de l'annexe II,
- o 0.02 milliard si la Cour demande le retrait du CSCQ et de l'ISB de l'annexe II,
- o 0.05 milliard si le CSCQ et l'ISB entrent dans le cas d'une liquidation partielle. Cela pourrait très rapidement se produire si le CSCQ ou l'ISB résilient leur convention d'affiliation avant novembre 2019 ou si la Cour ne devait pas accéder aux demandes du CSCQ ou de l'ISB et que ces derniers ne seraient pas en mesure de s'acquitter de leur part de la recapitalisation. La CPEG entamerait alors une procédure de contentieux pour exiger le paiement de 0.05 milliard et, si ces entités parviennent à démontrer leur insolvabilité, la CPEG fera appel à la garantie de l'Etat.

En ce qui concerne la Fondation de prévoyance des transports publics genevois (FPTPG), le 30 août 2019, le Grand Conseil a adopté le projet de loi 12364 modifiant la loi concernant la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois. 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. Ce prêt sera remboursé par annuité fixe sur une durée de 33 ans et portera intérêts au taux de 2.75%, égal au taux technique de la FPTPG augmenté de 0.5%.

Le traitement comptable 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. L'effet financier de cette annuité fixe est une augmentation de 6 millions des charges sur la base de la situation financière de la FPTPG au 31.12.2018.

Compte tenu des incertitudes entourant la date d'entrée en vigueur de la loi 12364, les effets financiers de cette dernière ne sont pas intégrés au projet de budget 2020 à ce stade. En effet, il n'est pas encore certain que la loi puisse entrer en vigueur en 2020 compte tenu de la possibilité d'un référendum.

En fonction de l'évolution du dossier et de la levée des incertitudes, un amendement au projet de budget pourrait être présenté par le Conseil d'Etat.

Impôts

Les prévisions des impôts pour le projet de budget et le PFQ sont soumises à une forte volatilité durant le processus d'élaboration budgétaire. Cette volatilité est consécutive à la mise à jour des paramètres du modèle, de l'évolution des indices économiques, de l'avancement de la taxation et du résultat du panel des entreprises du mois de septembre. Pour le surplus, la pyramide fiscale implique une très grande sensibilité aux modifications de quelques situations. En effet pour les personnes physiques, 4% des contribuables assurent 50% des impôts sur le revenu, 2.9% des contribuables assurent plus de 80% des revenus sur la fortune. Pour les personnes morales, 0.2% des contribuables assurent près de 50% des revenus de l'impôt sur le bénéfice et 1.8% des contribuables assurent près de 90% de l'impôt sur le capital (source AFC, année fiscale 2016, situation à fin février 2019).

Pour rappel, l'hypothèse de croissance est de -0,1% en 2019 (résultat du panel des entreprises du mois de janvier 2019) puis de 3% les années suivantes. Le prochain sondage du panel des entreprises aura lieu à la fin du mois de septembre 2019. L'entrée en vigueur en 2020 de la réforme de l'imposition des entreprises (RFFA) et des mesures de compensations y relatives constituent un facteur de risque important en termes de fiabilité des prévisions fiscales.

Les estimations fiscales vont donc encore évoluer d'ici à cet automne suite à l'avancement de la taxation et au résultat du panel des entreprises.

RPT

Le 21 juin 2019, le Parlement a adopté une série de mesures visant à réformer la péréquation financière, mesures qui seront mises en œuvre à partir de 2020. L'année 2020 représente la première année intégrant ces mesures et marquant la fin des périodes quadriennales.

Pour les années 2021 à 2023, les montants versés au titre de la péréquation des ressources correspondent aux dernières estimations transmises par le BAK au mois de mai 2019 et évalués selon les dernières modifications de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Ces estimations ont cependant montré ces dernières années une certaine volatilité.

SIG

Le revenu relatif au projet de loi prévoyant le prélèvement d'une part du bénéfice des SIG (15,5 millions) est maintenu dans la planification, malgré le risque d'un dénouement défavorable au Grand Conseil. Ce revenu était déjà inscrit au budget 2019.

Risque de crise systémique

Ce risque concerne la possibilité qu'une nouvelle crise économique d'ampleur européenne ou mondiale survienne; ce risque est très difficile à anticiper et ses conséquences se répercuteraient non seulement sur les finances de l'Etat, mais aussi sur sa capacité de délivrer les prestations attendues (en raison de fortes restrictions budgétaires) et sur le tissu social et économique du canton.

A titre d'exemple, et uniquement sur le plan financier étatique, la crise de 2009 s'est traduite par une chute du produit des impôts sur les personnes physiques et morales d'environ 320 millions de francs. La constitution de la réserve conjoncturelle, qui s'élève aujourd'hui à 710 millions, a précisément pour but d'éviter qu'une telle crise contraigne l'État à prendre des mesures d'austérité drastiques dont les effets sont généralement d'aggraver la récession. Cependant, la réserve conjoncturelle va être utilisée pour faire face aux coûts générés par le

projet CPEG voté par le peuple, diminuant d'autant la marge de manœuvre du Canton de Genève pour faire face à une crise économique et pour conduire une politique anticyclique.

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 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, les comptes présentent de nouveau des correctifs importants (+247 millions). Ces derniers devraient à l'avenir, 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% d'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 n'était que de 2% pour une année donnée, la variation de l'impôt serait comprise entre -7 et -8 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal des personnes morales. L'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales 2019 est principalement estimé sur la base d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon d'entreprises. Pour les années suivantes, la prévision de l'impôt courant est basée sur un scénario de croissance de long terme s'établissant à 3%. Si la croissance de cet impôt n'était que de 2% pour une année donnée, l'écart (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) serait compris entre -19 et -21 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 bénéfices et gains immobiliers (IBGI), droits de mutation, impôt immobilier complémentaire). Pour l'État de Genève, l'impact d'une crise immobilière sur les comptes est difficilement estimable, mais pourrait se monter à quelques dizaines de millions.

Impôts sur les successions et donations. Les droits de succession et donations sont fixés à 157 millions par an dans le PFQ. Ce montant, qui est établi sur la base des résultats historiques, peut toutefois fortement varier d'une année à l'autre. A titre d'exemple, lors des derniers comptes bouclés, on constate une alternance de résultats supérieurs et inférieurs au montant retenu.

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

Une variation des taux d'intérêts 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'intérêts est à nouveau historiquement bas, malgré une tendance haussière entamée dès la fin de l'année 2018. Cette dernière a été largement renversée dans le courant de l'année 2019, en particulier durant l'été, ramenant les taux d'intérêts en territoire négatif sur pratiquement toutes les durées. L'incertitude quant à l'évolution des fondamentaux économiques (en Suisse, en Europe et dans le monde) et celle des politiques monétaires menées par les banques centrales induit une très forte volatilité sur le marché.

Le scénario présenté dans ce PFQ anticipe ainsi une certaine stabilité des taux d'intérêts à court terme, durablement installés en territoire négatif (-0.7% pour le Libor CHF 3 mois en 2020 et -0.6% en 2023) et une progression des taux d'intérêts long terme (-0.2% pour l'emprunt 10 ans Confédération en 2020 et 0.7% en 2023).

Par rapport à ce scénario de base, une hausse de 1% des taux d'intérêts durant la période considérée de 2020 à 2023 aboutirait à une augmentation de la charge d'intérêt de 22 millions en 2020, de 43 millions supplémentaires en 2021, de 53 millions supplémentaires en 2022 et enfin de 66 millions supplémentaires en 2023, ce qui représente un total de 184 millions pour la période 2020-2023.

Conclusion

Le PFQ 2020-2023 reflète l'effet financier de la mise en œuvre de réformes majeures pour le canton avec la concrétisation de la RFFA, de ses mesures d'accompagnement (contreprojet à l'IN 170) et de la recapitalisation de la CPEG.

L'ampleur du déficit tout au long de la période et la croissance des charges concentrées sur l'exercice 2020 reflètent la mise en œuvre de ces trois réformes, mais également les conséquences des arrêts du Tribunal fédéral concernant la planification hospitalière et l'annuité 2016. Le Conseil d'Etat a par ailleurs revu le financement des établissements subventionnés en introduisant de nouvelles règles relatives aux mécanismes salariaux de ces entités, leur permettant ainsi de maintenir les prestations à la population. Les nouvelles dispositions en matière de péréquation financière intercantonale viennent alléger la croissance des charges.

Compte tenu de l'aboutissement de ces réformes, le degré d'incertitude a diminué par rapport aux précédents PFQ, ce qui permettra une meilleure visibilité en matière de conduite des finances publiques.

Le niveau élevé de l'investissement est également maintenu afin de répondre aux besoins d'infrastructures essentielles au développement du canton et à la qualité de vie de ses habitants.

Selon la Constitution, l'Etat doit équilibrer son budget de fonctionnement et compenser les déficits à moyen terme. En vue de garantir les prestations indispensables aux besoins de la population, le Conseil d'Etat devra entreprendre rapidement des travaux sur la pertinence et l'efficacité de ses prestations et de ses processus administratifs, comme rechercher de nouvelles recettes.

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