

Date de dépôt : 16 septembre 2021

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2022-2025
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 2022-2025.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO

Annexe :
*Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au Plan financier
quadriennal 2022-2025 de la République et canton de Genève*

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2022-2025
de la République et canton de Genève**

Table des matières

<i>Introduction</i>	4
<i>Chapitre 1 Compte de fonctionnement prévisionnel</i>	6
<i>Chapitre 2 Plan de mesures du Conseil d'Etat</i>	8
<i>Chapitre 3 Effets liés au COVID-19 inscrits dans le PFQ 2022-2025</i>	11
<i>Chapitre 4 Evolution du résultat sur la période du PFQ</i>	12
<i>Chapitre 5 Evolution des revenus</i>	13
<i>Chapitre 6 Evolution des charges par catégorie</i>	16
<i>Chapitre 7 Evolution des charges par politique publique</i>	20
<i>Chapitre 8 Evolution des postes</i>	29
<i>Chapitre 9 Investissements</i>	32
<i>Chapitre 10 Evolution de la dette</i>	34
<i>Chapitre 11 Risques liés aux instruments de politique budgétaire</i>	36
<i>Chapitre 12 Risques financiers</i>	38
<i>Chapitre 13 Comparaison entre le PFQ 2022-2025 et le PFQ 2021-2024</i>	44
<i>Conclusion</i>	46

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Contenu du rapport – cadre légal

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2022-2025 (PFQ 2022-2025) est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les trois ans suivant le budget. Il est présenté par politique publique.

Conformément à l'article 13, alinéa 2, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (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, 4, 5, 6 et 7 du présent rapport, l'actualisation des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat au chapitre 2, celle des dépenses et recettes d'investissement au chapitre 9, l'évolution de la dette au chapitre 10 et l'évaluation des risques financiers au chapitre 12. 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 11.

Cadre de planification

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2021 qui présente un déficit de 847 millions de francs. Elle intègre tous les projets de loi déposés par le Conseil d'Etat.

En raison de la crise sanitaire actuelle, les hypothèses sur lesquelles est construite la planification 2022-2025 sont marquées par des incertitudes élevées.

Les effets financiers de la pandémie se poursuivent sur la période du PFQ 2022-2025, avec un accroissement significatif des prestations sociales. Les aides ponctuelles et les dispositifs temporaires dans le domaine de la santé disparaissent progressivement de la planification. Il demeure que les effets de la crise, notamment sur l'emploi et les prestations sociales, pourront évoluer sensiblement en fonction du développement de la situation sanitaire.

Par ailleurs, il est également difficile d'évaluer à moyen terme les conséquences de la crise du COVID-19 sur les recettes fiscales, d'autant plus que les effets de la réforme de la fiscalité et du financement de l'AVS (RFFA) viendront également influencer l'évolution de ces revenus.

Ainsi, le Conseil d'Etat restera vigilant et réexaminera périodiquement les actions à entreprendre.

Introduction

Contexte – enjeux

Crise sanitaire, économique et sociale

La planification financière 2022-2025 s'inscrit encore dans le contexte très particulier de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales. Malgré un retour de la croissance économique en 2021 dans le canton de Genève et en Suisse en général, le retour complet à la bonne marche des affaires est étroitement lié à l'évolution de la situation sanitaire. Si certains secteurs comme le négoce international, l'horlogerie et les activités financières affichent des résultats supérieurs aux attentes, d'autres comme le tourisme, la restauration ou l'événementiel restent encore très marqués par les conséquences de la crise.

Les effets de la reprise économique observée en 2021 ne sont pas traduits par une embellie du marché de l'emploi. Le nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi reste encore élevé au regard de la reprise observée. En effet, la croissance économique inégale selon les secteurs économiques et l'inadéquation entre les profils recherchés par les entreprises et le profil des personnes au chômage ont un effet négatif sur le marché du travail. Cette situation laisse présager que le recours aux prestations sociales devrait s'accroître sur l'ensemble de la période 2022-2025.

Les effets de la crise sanitaire ont un impact négatif direct sur la planification 2022-2025, avec un coût de 180 millions en 2022, puis un coût d'environ 120 millions sur les exercices suivants.

Croissance des revenus

La période 2022-2025 est marquée par une croissance significative de l'estimation des revenus. Sur 4 ans, près d'un milliard de revenus fiscaux supplémentaires sont prévus entre le budget 2021 et l'exercice 2025. La hausse est particulièrement forte en 2022 et plus modérée les années suivantes.

La croissance extraordinaire des revenus fiscaux en 2022 s'explique par la reprise économique soutenue démontrant la résilience de l'économie genevoise après la baisse marquée inscrite au budget 2021. La croissance des revenus en 2023 est également supérieure à la normale étant donné l'effet positif de l'entrée en vigueur du projet de réévaluation du parc immobilier (RPI), alors que les revenus des années 2024 et 2025 présentent des augmentations correspondant à des hypothèses de croissance à long terme.

Effets des réformes majeures de 2020

Pour le canton de Genève, cette crise intervient après la mise en œuvre de trois réformes majeures votées en 2019, à savoir la réforme de la fiscalité des entreprises, le contreprojet à l'IN 170 et la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEG). Ces réformes n'ayant pas bénéficié de financements spécifiques, elles ont pour effet de diminuer les revenus à moyen terme et d'augmenter significativement les charges récurrentes sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de marge de manœuvre.

Concernant les effets de la réforme de la fiscalité des entreprises, ils avaient été estimés à une baisse de revenus de 286 millions lors de l'établissement de la loi. Les dernières estimations disponibles à cet égard datent du mois de juin 2021 (antérieures aux estimations retenues pour le projet de budget) et évaluent la diminution des impôts à -259 millions. A l'avenir, il ne sera plus possible d'évaluer systématiquement les effets financiers de cette

réforme fiscale, car des informations essentielles sur les sociétés ne seront désormais plus disponibles (répartition du bénéfice réalisé en Suisse et à l'étranger).

Pour rappel, le contreprojet à l'IN 170, présenté comme une mesure d'accompagnement à la RFFA, renforce significativement le système des subsides afin d'alléger la charge représentée par le coût des primes d'assurance-maladie. Cette aide supplémentaire entraîne une hausse des charges estimée à 179 millions au projet de budget 2022 et à 180 millions pour les années 2023 à 2025 du PFQ.

Enfin, la charge liée à la recapitalisation de la CPEG est estimée à 184 millions au projet de budget 2022 (PB 2022) et diminue légèrement par la suite pour se monter à 178 millions en 2025. Cette diminution s'explique par la baisse de la charge d'intérêt en raison des remboursements progressifs du prêt simultanément. Dans la planification, il est tenu compte d'un remboursement ordinaire linéaire du prêt simultanément de 101 millions par année. Ainsi, l'engagement de prévoyance de l'Etat envers la CPEG évoluera de 3.8 milliards au 1^{er} janvier 2022 à 3.4 milliards au 31 décembre 2025. Au PB 2022, la baisse par rapport au budget 2021 est plus importante (-4 millions), en raison d'un amortissement volontaire supplémentaire de 150 millions réalisé en avril 2021.

Options prises par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat présente un plan financier qui retrouve le chemin de croissance et respecte ainsi les dispositions du frein au déficit sur la durée du PFQ. En effet, selon les dispositions transitoires du frein au déficit de la LGAF, le déficit 2025 de -243 millions est inférieur au déficit admissible fixé en 2025 de 256 millions. De plus, la réserve conjoncturelle est suffisante pour absorber les déficits des exercices sur la période.

La crise sanitaire a entraîné une crise sociale qui aura des effets à long terme. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se doit de répondre aux besoins de la population en renforçant les prestations par le biais des mécanismes de redistribution.

Des nouveaux moyens sont affectés aux projets prioritaires principalement dans le domaine de la formation, de la santé, du social et du numérique. Malgré ces dépenses en hausse, le Conseil d'Etat est parvenu à contenir l'augmentation moyenne des charges annuelle à 1.2%.

Le retour au chemin de croissance et l'augmentation modérée des charges sont conditionnés à la réalisation des mesures d'économie permettant d'améliorer le résultat de 343 millions sur la période et à la mise en œuvre de la RPI qui augmentera à terme les revenus de 90 millions supplémentaires. Parmi les mesures structurelles figurent la participation des communes à une partie des charges dynamiques assumées par le canton et la modification de la répartition de la cotisation LPP employeur-employé pour les nouveaux assurés.

Le Conseil d'Etat a également choisi de soutenir une politique volontaire et ambitieuse en matière d'investissements dans le domaine de la transition écologique et numérique. Une enveloppe supplémentaire de près de 3 milliards est inscrite au plan décennal des investissements (PDI). Cette décision vise non seulement à répondre à l'urgence climatique, mais également à soutenir l'économie et l'emploi dans notre canton. Le Conseil d'Etat a également pris en compte les effets de cette augmentation du PDI dans son plan financier quadriennal en affectant des ressources pour développer et concrétiser son plan d'investissement, ainsi que pour améliorer le taux de réalisation.

Le Conseil d'Etat reste prudent, mais il continue de se projeter dans l'avenir et se donne les moyens de répondre aux enjeux majeurs qui attendent notre canton.

Chapitre 1

Compte de fonctionnement prévisionnel

L'augmentation des revenus est significative sur la période et se monte à 1'056 millions, soit une croissance annuelle moyenne de 3%. Cette croissance est essentiellement due à l'augmentation des revenus fiscaux estimés. De plus, les revenus sont également positivement influencés par les revenus attendus de la Banque nationale suisse (BNS) et de la péréquation intercantonale.

Par ailleurs, les charges de fonctionnement augmentent de façon contenue avec une croissance de 452 millions d'ici à 2025 et une augmentation moyenne annuelle de 1.2%, respectant de ce fait l'engagement du programme de législature de limiter la croissance des charges en-dessous de 2%. Cette augmentation contenue est uniquement possible grâce aux effets des mesures d'économie du Conseil d'Etat. Elle permet néanmoins au Conseil d'Etat de renforcer les prestations prioritaires, notamment en ce qui concerne la politique publique C – Cohésion sociale, la politique publique F – Formation, la politique publique B – Etats-majors et prestations transversales, notamment dans le domaine du numérique, et la politique publique K – Santé.

De plus, de nouveaux postes sont créés afin d'atteindre les objectifs en matière d'investissements. Cet effort figure dans l'augmentation des charges de la politique publique B.

Le compte de fonctionnement prévisionnel du PFQ 2022-2025 est le suivant :

En millions

	B 2021	PB 2022	2023	2024	2025
Charges de fonctionnement	9'363	9'498	9'554	9'718	9'815
Revenus de fonctionnement	8'516	9'038	9'260	9'419	9'572
Résultat net	-847	-460	-294	-298	-243

A ce stade, le PFQ 2022-2025 respecte le retour au chemin de croissance des déficits maximum admissibles qui selon l'article 68 LGAF sont les suivants : -326 millions pour le PB2022, -302 millions en 2023, -279 millions en 2024 et -256 millions en 2025. De plus, les excédents par rapport au chemin de croissance en 2022 (135 millions) et 2024 (19 millions) sont couverts par la réserve conjoncturelle qui s'élève à 772 millions au 31.12.2020.

Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

	2021	2022	2023	2024	2025
PIB CH, variation annuelle réelle	3,5 %	2,5 %	1,7 %	1,7%	1,6%
Indexation	0,3%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Taux de chômage moyen Genève (1)	5,3 %	5,0 %	4,8 %		
LIBOR CHF à trois mois, moyenne annuelle	-0,7 %	-0,7 %	-0,7 %	-0,3%	0,0%
Obligation de la Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	-0,3 %	-0,1 %	0,0 %	0,3%	0,5%

Prévisions du Groupe de Perspectives économiques (GPE) de juin 2021 pour les années 2021 à 2023

Après la crise qui a frappé l'économie mondiale en 2020 à la suite de la pandémie de COVID-19, la croissance est de retour. L'économie suisse ne fait pas exception et un fort taux de croissance est attendu pour 2021. La conjoncture devrait rester dynamique au cours des années suivantes.

L'économie du canton de Genève suit une tendance similaire et devrait même connaître une croissance supérieure à celle de la Suisse en raison des liens privilégiés que l'économie cantonale entretient avec l'Asie et de l'importance de certaines branches en forte croissance comme le négoce international.

Pour les prochains mois, les entreprises genevoises portent dans l'ensemble un regard confiant sur la marche de leurs affaires. Par ailleurs, le climat de consommation est actuellement largement positif. Selon les chiffres portant pour l'ensemble de la Suisse, les consommateurs se montrent bien plus optimistes qu'en début d'année quant à l'évolution de l'économie et celle du chômage.

En outre, l'indicateur avancé de l'économie genevoise (ICO), qui anticipe de quelques mois la conjoncture genevoise, est en nette progression depuis le début de l'année.

Ce scénario favorable reste néanmoins sous la menace d'une dégradation de la situation sanitaire. En cas de nouvelles mesures de restriction pénalisant la conjoncture, l'économie genevoise serait évidemment affectée.

Chapitre 2

Plan de mesures du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a élaboré au début de la législature 2018-2023 un plan de mesures d'économie visant à assainir les finances publiques.

Le plan de mesures du Conseil d'Etat améliore le résultat 2025 d'un montant de 343 millions. Cette amélioration est réalisée par une diminution des charges de 328 millions et une augmentation des revenus de 15 millions.

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

La réalisation des mesures prévues par le Conseil d'Etat est nécessaire pour atteindre le résultat du PB 2022 ainsi que pour respecter le retour au chemin de croissance prévu par la LGAF d'ici 2025. Il y a lieu de relever que la majeure partie des mesures proposées sont de la compétence du Grand Conseil. En effet, l'effet total des mesures qui dépendent d'un vote favorable du parlement se monte à 273 millions au PFQ 2022-2025. Par conséquent, sans adoption par le Grand Conseil de toutes les mesures prévues, la planification financière du Conseil d'Etat serait significativement remise en question.

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2022	Résultat 2023	Résultat 2024	Résultat 2025
Mesures structurelles	44	107	120	144
<i>dont</i>				
Répartition des charges cantons-communes*	42	90	90	90
Refonte de l'aide sociale*	-	3	11	31
Modification de la répartition de la charge LPP à 58% / 42%*	2	7	12	16
Refonte du mode de financement de la Fondation pour la formation professionnelle et continue (FFPC)*		7	7	7
Mesures concernant la fonction publique	-	59	74	161
<i>dont</i>				
Mesure conditionnée à l'inflation - non indexation des salaires	-	-	6	33
Suspension de l'annuité 2023 et 2025*	-	59	69	128
Mesures d'efficacité et autres mesures	2	27	40	39
<i>dont</i>				
Optimisation des locations d'immeubles	-	-0	1	1
Mise en place d'une assurance perte de gain maladie	-	7	7	7
Assurance maladie pour le personnel police et détention*	0	1	1	2
Levers décisionnels du DF	1	4	5	5
Augmentation des émoluments des autorisations de construire	-	-	10	10
Révision du manuel comptable	-	15	15	13
Total mesures du Conseil d'Etat	46	193	234	343

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

Mesures structurelles

Cette catégorie comprend trois mesures, soit la répartition plus équitable des charges entre le canton et les communes, la refonte de l'aide sociale et la modification de la répartition des taux de cotisation LPP à 58% à 42% pour les nouveaux assurés.

La mesure relative à la participation des communes à la facture sociale permettra de réduire les charges du canton de 42 millions à l'horizon 2022. Pour rappel, à Genève, cette facture sociale dépasse 2.3 milliards de francs par année. Elle est presque exclusivement portée par le canton et augmente, année après année, plus vite que les recettes fiscales. C'est ce qu'on appelle « l'effet ciseaux ». Ainsi, un projet de loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées a été soumis au parlement en septembre 2020 (PL 12782). Il prévoit que la participation des communes sera calculée selon un principe d'écrêtage des revenus fiscaux qui repose sur la valeur des centimes additionnels par habitant. Ainsi, seules les communes au plus fort potentiel fiscal participeront à cet effort, avec toutefois un système de plafond visant à éviter de ponctionner une commune au-delà d'un certain seuil. Afin d'atteindre son objectif en 2022, le Conseil d'Etat poursuit les discussions entamées avec l'Association des communes genevoises (ACG) visant à transférer aux communes des charges assorties de compétences. Il s'agit notamment de transférer aux communes la subvention à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle. Concernant ce dossier, le Conseil d'Etat espère pouvoir concrétiser un accord cet automne. Le projet de loi 12782 a été gelé par la commission des finances en attendant un accord entre l'ACG et le Conseil d'Etat. L'objectif, de parvenir à une baisse de charges totale de 90 millions au PFQ 2022-2025, nécessitera la poursuite de ces négociations en vue de transferts de charges et de compétences supplémentaires aux communes.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat entend également poursuivre la série de mesures structurelles en lien avec les prestations sociales accordées par l'Hospice général (-31 millions de charges sur la période du PFQ 2022-2025). Ce projet passe prioritairement par une réforme de la législation sur l'aide sociale allant dans le sens, d'une part, d'un renforcement et d'un élargissement du catalogue des mesures d'insertion et, d'autre part, de l'accès à des formations qualifiantes et certifiantes pour les bénéficiaires. Une diminution de la durée de prise en charge à l'aide sociale, un renforcement de l'accompagnement social ainsi que des compétences accrues aux communes sur le volet de la lutte contre le non-recours aux prestations sont également prévus dans cette refonte.

De plus, le Conseil d'Etat concrétise une des mesures annoncées dans le précédent PFQ. Elle prévoit la modification de la répartition des cotisations des employeurs et des employés à la CPEG, à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CPFP) et à la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG), soit une répartition supportée à 58% par l'employeur et à 42% par le membre du personnel, contre environ 2/3 par l'employeur et 1/3 par le membre du personnel jusqu'à présent.

Suite aux consultations menées avec les associations représentatives du personnel sur cette mesure, le Conseil d'Etat propose d'appliquer la modification de la répartition des cotisations uniquement aux nouvelles et nouveaux assurés.

Ainsi, plutôt qu'une économie pérenne de 77 millions dès l'entrée en vigueur de la mesure, cette dernière sera progressive et dépendra du taux de renouvellement du personnel. Bien que le montant des économies générées par cette mesure soit moins important que ce qui était initialement envisagé, le Conseil d'Etat considère qu'il s'agit d'une mesure structurelle à long terme qui ramènera la répartition des cotisations entre employeurs et employés dans la moyenne des institutions de prévoyance (59% / 41%) selon la statistique de l'année 2018 des caisses de pension de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Ce nouveau taux de répartition devrait générer une économie de 16 millions d'ici à 2025.

Enfin, la refonte du mode de financement de la Fondation pour la formation professionnelle et continue (FFPC), déjà inscrite dans le précédent PFQ, vise à réformer le système de financement de la FFPC pour qu'il ne repose plus que sur une contribution des employeurs.

Le financement actuel repose sur une contribution des employeurs de 31 francs par employé et le solde du financement est couvert par des subventions de l'Etat.

En concertation avec les milieux patronaux, un projet de refonte de ce mode de financement est sur le point d'aboutir. Il prévoit de remplacer la cotisation actuelle des employeurs ainsi que le subventionnement de l'Etat par une contribution des employeurs calculée en % des salaires déterminants AVS, à l'instar de ce que pratique les autres cantons romands. Cette refonte nécessitera une modification des bases légales (loi sur la formation professionnelle et loi sur la formation continue des adultes) et devrait entrer en vigueur en 2023.

Ce projet permettra à l'Etat d'économiser 7.1 millions par an dès 2023 (fin des subventions versées à la FFPC). En anticipation de cette refonte, les charges contraintes du projet de budget 2022 sont déjà réduites de 3.1 millions (par le biais de la mise à 0 de la subvention extraordinaire versée par l'Etat, compensée par la renonciation à la restitution de montants non dépensés sur les exercices précédents).

Mesures concernant la fonction publique

Le Conseil d'Etat propose de ne pas indexer les salaires sur la période du PFQ, ce qui demandera des adaptations réglementaires. Cette mesure serait sans effet en l'absence d'inflation mais, avec les prévisions d'indexation, elle est valorisée à 33 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.

De plus, le Conseil d'Etat a souhaité maintenir la mesure visant à suspendre l'annuité une année sur deux. Dès lors que l'annuité a été suspendue en 2021, le Conseil d'Etat propose de suspendre l'annuité 2023 et 2025 (-128 millions de charges d'ici à 2025).

Mesures d'efficience et autres mesures

Le Conseil d'Etat propose plusieurs autres mesures dont les effets varient entre 1 et 13 millions. Il s'agit notamment de :

- La mise en place d'une assurance perte de gain maladie qui permet une amélioration du résultat d'ici à 2025 de 7 millions.
- L'augmentation des émoluments pour les autorisations de construire (+10 millions de revenus dès 2024).
- La révision du manuel comptable permettant une activation plus importante des charges en tant que dépenses d'investissements (-13 millions de charges d'ici à 2025).

Chapitre 3

Effets liés au COVID-19 inscrits dans le PFQ 2022-2025

La crise sanitaire a un effet direct négatif durant toute la période 2022-2025. Les coûts liés au COVID-19 péjorent encore le résultat 2025 de 126 millions (les coûts liés au COVID-19 représentaient un impact négatif de 181 millions au budget 2021). Les effets peuvent être répartis comme suit :

en millions

Coûts liés au COVID-19 (effet sur le résultat)	B 2021	PB 2022	2023	2024	2025	Variation 21/25
Augmentation des prestations sociales en faveur des personnes physiques et autres charges contraintes	-50	-93	-110	-119	-125	-75
Aides ponctuelles et autres dispositifs temporaires spécifiques COVID-19 dans le domaine de la santé	-88	-48	-0	-1	0	88
Pertes de revenus	-43	-40	-11	-5	-1	42
TOTAL	-181	-180	-121	-124	-126	55

Les effets de la crise sanitaire sur les prestations sociales en faveur des personnes physiques et autres charges contraintes représentent un coût de 125 millions en 2025 soit une augmentation de 75 millions par rapport au budget 2021. Le surcoût des prestations sociales versées par l'Hospice général, le service de l'assurance-maladie (SAM) et le service des bourses et prêts d'études (SBPE) en lien avec la crise sanitaire s'élève respectivement à 85 millions, 33 millions et 5 millions.

En revanche, les autres dispositifs COVID-19 (cellule COVID-19, autres dispositifs et système d'aides temporaires) sont démantelés sur la période du PFQ réduisant les coûts de 88 millions par rapport au budget 2021. Ce montant est expliqué par :

- Une diminution des charges liées au COVID-19 de 102 millions.
- Une diminution des revenus versés par la Confédération dans le cadre du dispositif des aides COVID-19 pour les cas de rigueur pour un montant de 14 millions.

Enfin, l'Etat perçoit de nouveau une part de bénéfice de l'Aéroport international de Genève (AIG) estimé à 51 millions en 2025 effaçant le manque à gagner de 43 millions inscrit au budget 2021. En revanche, il est constaté sur la période une perte de revenus liée à une baisse des activités de la Genève internationale générant un manque à gagner annuel de 1 million.

Chapitre 4

Evolution du résultat sur la période du PFQ

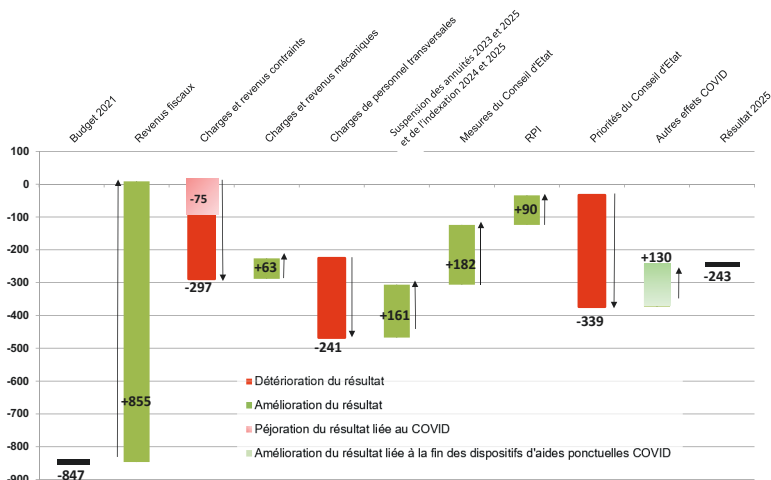
Le résultat estimé pour l'année 2025 s'élève à -243 millions contre -847 millions au budget 2021. Cette amélioration du résultat, bien que celui-ci reste déficitaire, s'explique par une progression plus importante des revenus (+1'056 millions) que des charges (+452 millions). Avec un déficit à hauteur de -243 millions, le PFQ retrouve le chemin de croissance prévu par l'article 68 LGAF (déficit maximum admissible selon LGAF de -256 millions en 2025).

Les éléments qui permettent d'améliorer le résultat sont les revenus fiscaux (+855 millions hors RPI), l'amélioration des charges et revenus mécaniques (amélioration du résultat de +63 millions) et la suppression de certains effets COVID-19 (+130 millions).

Les éléments péjorant le résultat sont : les charges et les revenus contraints (péjoration du résultat de 297 millions dont 75 millions liés à la crise sanitaire), les charges de personnel transversales (péjoration du résultat de 241 millions) et les priorités du Conseil d'Etat (péjoration du résultat de 339 millions).

Cependant, le déficit de l'exercice 2025 a pu être limité à 243 millions par les effets conjugués des mesures du Conseil d'Etat (+182 millions), des mesures de la suspension de l'indexation et de l'annuité en 2023 et 2025 (+161 millions) et des obligations fiscales fédérales (RPI +90 millions) qui permettent d'améliorer le résultat de 433 millions.

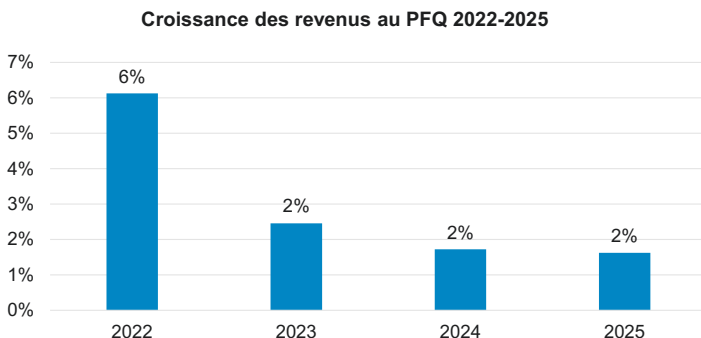
Evolution du résultat (charges et revenus) entre 2021 et 2025 (en millions)



Chapitre 5

Evolution des revenus

La croissance des revenus entre le budget 2021 et l'exercice 2025 se monte à 1'056 millions, soit une croissance de 12% sur la période du PFQ 2022-2025.



Le PB 2022 présente une progression des revenus exceptionnelle, soit une augmentation de 522 millions (+6% par rapport au budget 2021). Les exercices 2023 à 2025 présentent une croissance des revenus plus modérée et l'introduction de la RPI influence positivement l'année 2023.

Evolution des revenus fiscaux

Les recettes fiscales progressent de 945 millions entre le budget 2021 et la planification 2025 (+13.8%).

Pour rappel, le budget 2021 prévoyait une baisse de recettes fiscales de 154 millions par rapport au budget 2020. En outre, cette évolution inclut les effets positifs du projet de loi sur la réévaluation du parc immobilier (RPI), évalués à 90 millions dès l'année 2025.

Il y a lieu de relever que les estimations fiscales inscrites au PFQ 2022-2025 sont empreintes d'une grande incertitude liée aux effets de la crise sanitaire et sociale dont l'ampleur est difficile à estimer faute de recul.

Revenus fiscaux, en millions de francs	B 2021	PB 2022	2023	2024	2025	Ecart 2025 - B 2021	
Personnes physiques (PP)	4'355	4'541	4'616	4'705	4'792	+437	+10.0%
Personnes morales (PM)	1'147	1'290	1'297	1'319	1'356	+209	+18.2%
Part cantonale aux recettes fédérales	561	609	623	638	652	+90	+16.1%
Impôts immobiliers	521	580	587	596	604	+83	+15.8%
Droits de successions et donations	160	186	186	186	186	+26	+16.3%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	117	120	133	131	129	+12	+10.1%
Autres impôts	11	10	10	10	10	-1	-8.9%
Total Impôts, taxes et droits	6'873	7'335	7'453	7'584	7'728	+855	+12.4%
Réévaluation du parc immobilier (RPI)			105	95	90	+90	
Total Impôts, taxes et droits (y.c. mesures du CE)	6'873	7'335	7'558	7'679	7'818	+945	+13.8%

L'évolution des recettes fiscales est légèrement freinée par le déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Pour rappel, cette dernière était limitée à 8'500 francs en 2020 et est passée à un maximum de 25% en 2021. Par la suite, la limite augmentera à concurrence de 25% par année pour atteindre 100% dès 2024. Les effets de la RFFA sur l'impôt sur le bénéfice sont intégralement pris en compte depuis l'élaboration du budget 2020.

Evolution des estimations fiscales pour la période du PFQ 2022-2025

Hors RPI, l'évolution des impôts périodiques figurant dans le PFQ 2022-2025 est déterminée sur la base des prévisions de croissance du produit intérieur brut (PIB) (impôt sur le revenu) et sur la base d'un taux de croissance de long terme fixé à 3% par année (impôt sur la fortune, impôt sur le bénéfice et le capital, impôt immobilier complémentaire). Les impôts non périodiques (droits de succession et donation, droits d'enregistrement, impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (hors RPI)) n'évoluent pas sur l'ensemble de la période. Les montants retenus pour ceux-ci ont été déterminés sur la base de la production constatée ces dernières années.

Pour ce qui est de l'impôt sur les véhicules routiers et les bateaux, l'augmentation au PFQ 2022-2025 est due notamment à la nouvelle mesure visant à réviser l'imposition des véhicules et à introduire un soutien financier à l'acquisition de véhicules électriques dès 2023. Cette mesure devrait augmenter les revenus fiscaux de 9 millions d'ici à 2025.

Le projet prévoyant la suppression de la limite d'âge fixée à 25 ans pour la charge de famille d'un enfant majeur en formation conduit à une baisse des recettes fiscales de 3.2 millions dès 2023.

Réévaluation du parc immobilier (RPI)

La dernière évaluation générale des immeubles autres que locatifs (villas, PPE) date de 1964. Depuis lors, les valeurs fiscales ont été majorées de manière linéaire à plusieurs reprises. Entrée en vigueur en 2019, la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) a été adoptée avec une majoration de 7% (L 12403), son impact était alors estimé à 10 millions de francs. Sur la base du système actuel, la plupart des valeurs fiscales sont inférieures à la valeur du marché.

Le projet de réévaluation du parc immobilier (RPI) prévoit de rapprocher autant que possible les évaluations fiscales des villas et PPE de leur valeur vénale. Il permet ainsi de remédier à la situation d'inégalité de traitement qui prévaut actuellement.

La réévaluation des villas et PPE (combinée à la suppression de l'abattement pour occupation continue) conduirait à une augmentation importante de la charge fiscale pour certains propriétaires. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a prévu des mesures d'accompagnement visant à atténuer les effets de l'introduction de cette réforme, principalement sur les petits propriétaires et sur la classe moyenne.

Au niveau financier, les recettes fiscales supplémentaires s'élèvent à 105 millions de francs la première année (2022), 95 millions de francs l'année suivante (2023) pour atteindre les années suivantes (dès 2024) l'objectif fixé par le Conseil d'Etat, soit 90 millions de francs.

Evolution des autres revenus

Les revenus non fiscaux sont en augmentation (+110 millions) sur la période du PFQ 2022-2025.

Cette hausse s'explique notamment par les éléments « mécaniques », à savoir la hausse de +39 millions des revenus perçus de la BNS et de +21 millions liés à la compensation des charges excessives de la péréquation financière intercantonale.

Par ailleurs, la participation fédérale aux dépenses cantonales de nature sociale augmente pour un total de 33 millions sur la période (participation aux subsides d'assurance-maladie +25 millions, prestations complémentaires AVS et AI +8 millions). Une autre augmentation de revenus de +15 millions concerne la convention fédérale sur le financement de la formation médicale postgrade qui devrait entrer en vigueur en 2023. Il est attendu que l'activité de l'AIG revienne à la normale durant ce PFQ générant un revenu supplémentaire pour l'Etat de 51 millions par rapport au budget 2021 qui n'intégrait pas de part au bénéfice de l'AIG, ce dernier ayant dû faire face à un résultat négatif en 2020.

L'ajustement à la hausse des revenus relatifs aux détenus extracantonaux placés à Curabillis augmente les revenus de 6 millions. L'augmentation des émoluments des autorisations de construire devrait permettre une augmentation de revenus en 2024 de 10 millions et la mise en place de mesures d'efficience par l'administration fiscale cantonale (AFC) devrait permettre une augmentation des revenus de 5 millions.

Ces augmentations sont compensées par la perte de revenus perçus par le Pouvoir judiciaire (PJ) et le département des infrastructures (DI) en 2021 pour respectivement 60 millions et 11 millions. Par ailleurs, le démantèlement du dispositif d'aides COVID pour les cas de rigueur a pour conséquence une diminution des revenus perçus de la Confédération de 14 millions.

Chapitre 6

Evolution des charges par catégorie

Le total des charges estimées à fin 2025 s'élève à 9'815 millions, soit une augmentation de 452 millions par rapport au budget 2021 (+4.8% au total sur la période du PFQ).

Croissance des charges totales au PFQ 2022-2025	PB 2022	PF 2023	PF 2024	PF 2025	croissance annuelle moyenne
En millions	135	56	163	97	113
En %	1.4%	0.6%	1.7%	1.0%	1.2%

L'évolution des charges s'explique, d'une part, par des charges qui n'offrent pas de marge de manœuvre à court terme au Conseil d'Etat et, d'autre part, par des charges résultant de décisions politiques.

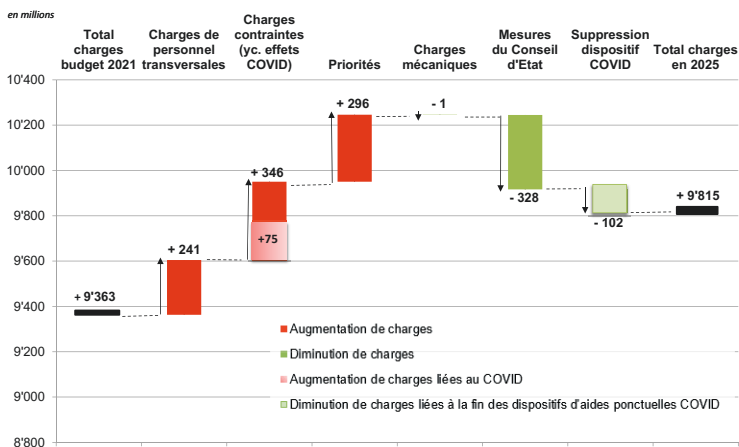
La variation des charges est constituée :

- Des charges de personnel transversales résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de prévoyance et des effets induits des engagements de postes en 2021.
- Des charges contraintes qui sont des obligations légales envers des tiers (prestations sociales), des obligations découlant de lois fédérales et d'accords intercantonaux, dont l'Etat doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière.
- Des priorités du Conseil d'Etat, soit des augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat.
- Des charges mécaniques qui résultent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissements, intérêts, péréquation intercantonale RPT).
- De l'effet des mesures du Conseil d'Etat.
- De la suppression des dispositifs COVID.

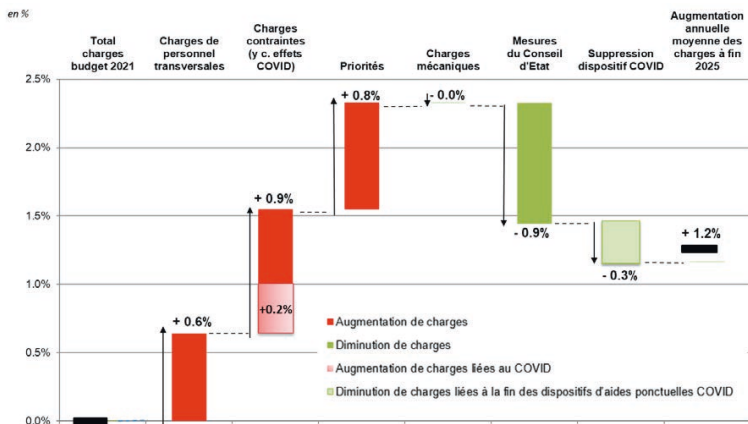
L'effet financier de la pandémie de COVID-19 sur la période 2022-2025 permet de réduire les charges de 27 millions par rapport au budget 2021. Il y a d'un côté l'augmentation des charges contraintes de +75 millions, en raison notamment de l'augmentation prévisible des aides octroyées aux personnes physiques, et de l'autre une diminution des charges de 102 millions en raison de la diminution du dispositif COVID.

L'évolution des charges par catégorie est présentée dans les graphiques suivants :

Evolution de la croissance des charges (en millions de francs)



Evolution de la croissance des charges (en %, variation annuelle moyenne)



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

Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat augmentent de 241 millions.

Les mécanismes salariaux, soit le versement des annuités, l'effet de l'indexation en 2024 et 2025 et l'effet Noria sur toute la période présentent un impact net de 213 millions. A noter que les augmentations de charges dues aux annuités 2023 et 2025 ainsi qu'à l'indexation en 2024 et 2025 sont entièrement compensées par les mesures du Conseil d'Etat, à hauteur de 161 millions, visant à suspendre partiellement les mécanismes salariaux (voir chapitre concernant les mesures du Conseil d'Etat ci-après).

A cette augmentation des mécanismes salariaux s'ajoutent les effets induits des nouveaux postes acceptés en 2021 afin de répondre aux besoins des départements (+18 millions) ainsi que le financement des caisses de prévoyance gérées par l'Etat (+5 millions). De plus, le projet SCORE ayant été abandonné, le financement de réévaluations de fonction accroît les charges de +5 millions.

Charges contraintes

L'augmentation des charges contraintes s'élève à +346 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 256 millions. Cette augmentation s'explique notamment par les prestations du service de l'assurance-maladie (+114 millions pour les subsides d'assurance-maladie et la couverture des créances insolvables d'assurance-maladie dont 17 millions en lien avec la pandémie de COVID-19), les prestations en matière d'aide sociale (+81 millions dont 59 en lien avec la pandémie de COVID-19) et d'asile (+7 millions) versées par l'Hospice général, les prestations complémentaires AVS (+24 millions) et AI (+12 millions), les prestations de soutien financier à la formation (+18 millions dont 2 millions en lien avec la pandémie de COVID-19) et les prestations complémentaires familiales (+3 millions).

Les charges de la politique publique K – Santé augmentent de +50 millions, dont +29 millions pour les prestations stationnaires hospitalières, +14 millions pour les soins à domicile, +10 millions pour le financement de la formation médicale postgrade et +6 millions pour le financement de l'ouverture de 180 nouveaux lits dans les EMS. Ces augmentations sont partiellement compensées par la prise en compte du matériel de soins LiMA (liste des moyens et appareils) par les assureurs dès octobre 2022 (-9 millions de charges).

Enfin, la politique F – Formation augmente de +21 millions (dont +12 millions découlant des accords intercantonaux AIU et AHES et +6 millions pour la contribution HES-SO), la politique G – Aménagement et logement de +8 millions pour les subventions au logement et la politique publique M – Mobilité de +5 millions (dont +4 millions au titre de la participation cantonale au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire) et la politique publique H – Sécurité et population de +5 millions (dont 3 millions pour la relève partielle des gardes-frontière à l'aéroport).

Priorités

La croissance des charges des projets prioritaires, soit un montant de 296 millions, correspond à l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques, hors coûts liés à la pandémie de COVID-19. Les principaux projets prioritaires par politique publique sont présentés dans le chapitre suivant.

Charges « mécaniques »

Ces charges diminuent globalement de -1 million.

L'augmentation des charges relatives à la RPT (+16 millions), ainsi qu'aux amortissements (+12 millions) et aux intérêts fiscaux (+2 millions) est compensée par la baisse des intérêts de la dette (-22 millions) et la baisse des charges liées à la recapitalisation de la CPEG (-9 millions).

Effet des mesures du Conseil d'Etat sur les charges

L'effet des mesures du Conseil d'Etat inscrites au PFQ 2022-2025 s'élève à -328 millions. Les principales mesures concernent notamment la fonction publique, avec la suspension des annuités 2023 et 2025 (-127.7 millions), la non indexation des salaires en 2024 et en 2025 (-33.4 millions) et la modification de la répartition des charges LPP entre employeur et employé pour les nouveaux assurés (passage à 58%/42%, -15.9 millions).

Les autres principales mesures du Conseil d'Etat inscrites au PFQ 2022-2025 sont la mesure concernant la répartition des charges entre le canton et les communes (-90 millions), la mesure prévoyant une refonte du système d'aide sociale (-30.6 millions), la révision du manuel comptable (-12.9 millions), la réduction de l'absentéisme et la renégociation de la perte de gain (-7.4 millions), la refonte du mode de financement de la Fondation pour la formation professionnelle et continue (FFPC) (-7.1 millions), ainsi que la suppression de la prise en charge par l'Etat de l'assurance-maladie pour le personnel policier et les assistants de sécurité publique de niveau 4 (-1.8 million).

Suppression du dispositif COVID

La suppression du dispositif COVID entraîne une diminution des charges de -102 millions par rapport au B2021. Les variations sont :

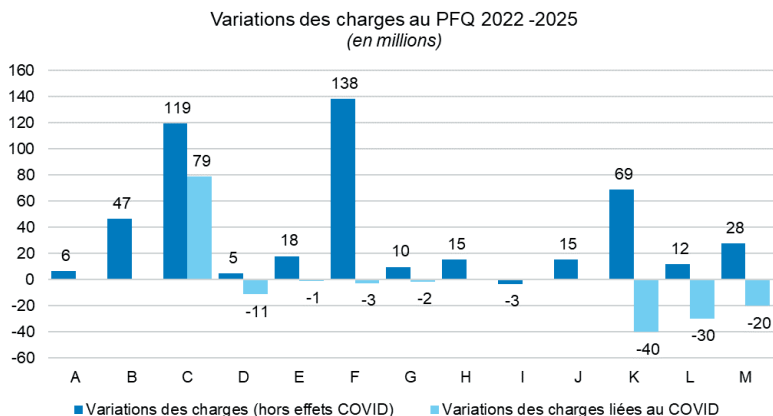
- Suppression en 2023 des aides COVID pour les cas de rigueur et des montants octroyés pour le contrôle et le suivi des dossiers d'aide cas de rigueur (-29.6 millions).
- Suppression en 2025 de l'aide apportée aux TPG dans le cadre de la pandémie (-20 millions).
- Démantèlement de la cellule COVID de la direction générale de la santé en 2023 (-18.4 millions).
- Démantèlement du dispositif COVID aux HUG en 2023 (-16.5 millions).
- Suppression en 2023 des prestations de soutien au secteur de la culture versées dans le cadre de l'ordonnance fédérale COVID-19 culture et de la loi cantonale COVID-culture et des postes d'auxiliaires engagés pour la mise en œuvre de cette loi (-11.2 millions).
- Démantèlement du dispositif COVID à l'IMAD en 2023 (-3.2 millions).
- Suppression en 2022 des moyens accordés aux EMS dans le cadre de la pandémie (-1.8 million).
- Suppression en 2022 de l'aide exceptionnelle pour le secteur viti-vinicole accordée uniquement pour l'exercice 2021 (-1 million).
- Suppression en 2022 de 3.3 ETP de soutiens temporaires octroyés dans le cadre de la crise sanitaire au service de santé de l'enfance et de la jeunesse (il s'agit des postes de médecins et d'infirmiers) (-0.3 million).

Chapitre 7

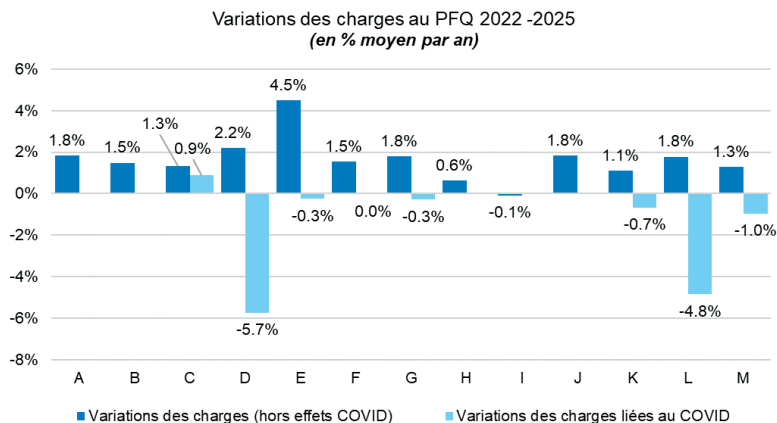
Evolution des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique sur la période du PFQ 2022-2025.

Une distinction est opérée entre les variations de charges liées au COVID et les variations de charges hors effets COVID.



Le graphique suivant présente l'évolution annuelle moyenne des charges en % sur la période du PFQ 2022-2025.



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

A – Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 6 millions sur la période du PFQ en raison principalement de la provision en lien avec les caisses de prévoyance gérées par l'Etat (+5.2 millions), des opérations électorales (+ 0.2 million) ainsi que de divers projets en lien avec cette politique publique (ressources supplémentaires pour la mise en œuvre de la loi sur les lanceurs d'alerte ainsi que pour la prévention des violences et des discriminations en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, déménagement dans le nouveau bâtiment des Archives d'Etat de Genève, projets en lien avec la Genève internationale).

B – Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique augmentent de 47 millions entre 2022 et 2025. Cette hausse s'explique principalement par les éléments suivants :

- Afin de mettre en œuvre la stratégie RH, des charges apparaissent dès 2022/2023 sur les natures 30 (1.9 million) et nature 31 (0.5 million) dont une partie est prévue pour une durée limitée. Ces montants permettront de financer la démarche de changement de culture managériale, la lutte contre l'absence et la simplification normative, ainsi que de faire face aux demandes de réévaluations et mettre en œuvre le projet G'Evolue.
- Après avoir décrété l'urgence climatique en décembre 2019, le Conseil d'Etat a adopté le plan directeur de l'énergie 2020-2030 (PDE) en décembre 2020. Le PDE prévoit un engagement conséquent sur la voie de la transition énergétique, avec pour objectif majeur une réduction de la consommation énergétique des bâtiments de l'Etat, laquelle s'ajoute aux mesures d'efficacité énergétique et de mise en conformité des embrasures déjà engagées depuis 2020. Cet important programme nécessite de constituer une nouvelle équipe pluridisciplinaire (+29 ETP). En outre, et pour répondre aux besoins toujours plus nombreux des départements dans le domaine des bâtiments, il est indispensable de renforcer la structure existante de l'office cantonal des bâtiments (+10 ETP). Ces postes, générant une dépense de 5 millions, sont partiellement activés en investissement, générant un revenu de fonctionnement.
- La poursuite de la mise en œuvre de la politique numérique de l'Etat de Genève, par le biais d'un programme ambitieux de projets d'investissement permettant d'accélérer la transition numérique au sein de l'administration cantonale, avec une incidence positive sur l'ensemble des politiques publiques de l'Etat, implique une augmentation des charges de 35.8 millions (dont +115 ETP pour 16.4 millions).
- Les charges d'amortissement de la politique publique B (y compris celles relatives aux subventions d'investissements accordées), qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, diminuent de 3.5 millions en 2022. De plus, les variations des amortissements, centralisées sur cette politique publique pour les années 2023 à 2025, augmentent de 12.9 millions.
- La révision du manuel comptable de l'Etat, dans le strict respect des normes IPSAS, par l'élargissement du périmètre d'activation de charges émergeant actuellement au budget de fonctionnement, permet de réduire à court terme les charges de 11.4 millions.

- Le solde de la variation s'explique principalement par les mécanismes salariaux.

C – Cohésion sociale

Les besoins prévisionnels en matière de cohésion sociale augmentent de 198 millions sur la période de 2022 à 2025. Cette évolution, dont 83% concernent des hausses de subventions, s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les besoins prévisionnels en matière de subsides d'assurance-maladie augmentent de +114 millions; ils tiennent compte de la hausse attendue des primes d'assurance-maladie et de l'évolution du nombre de bénéficiaires de ces prestations.
- Les besoins prévisionnels en matière de prestations d'aide sociale et de migration progressent de +58 millions; ils tiennent compte des effets positifs sur les charges de la réforme LIASI (-31 millions). Cette hausse importante s'explique par la crise sanitaire qui a entraîné un fort ralentissement des sorties et une augmentation 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 +18 millions. Cette progression s'explique par la hausse attendue du nombre de bénéficiaires (bourses d'études, prêts convertibles et chèques annuels de formation) et du coût moyen des prestations, notamment liés à la baisse du revenu disponible des ménages du fait de la crise sanitaire.
- Les besoins prévisionnels en lien avec la planification des ouvertures de places en EPH augmentent de +21 millions. Cette progression s'explique par l'ouverture prévue de 212 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 personnes âgées progressent de +23 millions, notamment dû aux effets induits du vieillissement de la population. Il s'agit des prestations complémentaires à l'AVS et des prestations transitoires pour les chômeurs âgés.
- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux personnes handicapées progressent de +12 millions, avec l'augmentation des cas de handicap, notamment psychique. Il s'agit de prestations complémentaires à l'AI.
- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux familles progressent de +3 millions. Il s'agit des prestations complémentaires familiales.
- Les besoins prévisionnels en matière de subvention de fonctionnement de l'Hospice général augmentent de +11 millions, principalement en lien avec la hausse importante des dossiers de l'aide sociale suivis par l'institution, du fait de la crise sanitaire.
- Les dépenses prévisionnelles en matière d'allocations familiales pour personnes non actives diminuent de -3 millions, en raison d'une stagnation du nombre de bénéficiaires constatée ces dernières années. Il s'agit d'une adaptation budgétaire.
- L'adaptation des besoins en ressources humaines de l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS), du service de protection de l'adulte (SPAd) et du SBPE génère une hausse des charges de +3 millions. Cette adaptation budgétaire est nécessaire pour permettre à ces services de faire face à l'augmentation de leur volume d'activité.
- L'adaptation des besoins en charges de biens et services du SPAd, du bureau de l'intégration des étrangers (BIE) et du service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA) entraîne une hausse de +1 million. Les besoins du BIE sont intégralement couverts par une subvention fédérale.

- L'impact de la prise en charge par les communes de leur part au financement des prestations sociales et des prestations de soutien aux personnes âgées est de -74 millions.
- Les mesures transversales comme les mécanismes salariaux et la modification de la répartition de la charge LPP pour les nouveaux assurés ont un impact de +4 millions sur l'ensemble de cette politique publique.

D – Culture, sport et loisirs

Les charges diminuent de 6 millions sur la période 2022-2025.

Cette évolution des charges est principalement due à l'annulation du financement des mesures de soutien dans le domaine de la culture, en lien avec la crise sanitaire (-11 millions), au financement des autres formes de musiques dans le cadre du projet de la Cité de la Musique (+3 millions) et à l'adaptation des subventions dans le secteur de la culture (+2 millions).

E – Environnement et énergie

Les charges augmentent de 17 millions sur la période 2022-2025, soit une augmentation de 18 millions sans les effets de la pandémie de COVID-19 et une baisse des charges liées à la pandémie de près de 1.0 million car les aides exceptionnelles pour le secteur viti-vinicole octroyées dans le cadre de la pandémie sont supprimées dès 2022.

Les augmentations de charges financent principalement :

- Les subventions pour l'acquisition de véhicules électriques financées par la modification de l'imposition sur les véhicules pour une variation totale de 8.8 millions.
- L'accélération de la transition écologique afin de répondre à l'urgence climatique selon plusieurs axes d'actions, en particulier avec les mises en œuvre du premier plan d'actions biodiversité et du plan climat de 2^e génération et en renforçant une agriculture biologique et proche du consommateur pour un total de 5.8 millions, répartis sur les 4 prochaines années.
- Les subventions à l'énergie avec une enveloppe supplémentaire totale de 2 millions qui permettra de recevoir de la part de la Confédération des moyens supplémentaires pour près de 4 millions.

Le solde de l'augmentation s'explique principalement par les effets sur les charges de personnel des fiches transversales, en particulier pour l'annuité.

F – Formation

Le total des charges de 2022 à 2025 augmente de 135 millions par rapport au budget 2021. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les nouveaux postes octroyés au budget 2021 avec un financement partiel (4 mois pour les postes de la rentrée 2021 et 9 mois pour le personnel administratif et technique) induisent une augmentation des charges de 13 millions en 2022 pour compléter le financement manquant.
- L'augmentation des effectifs d'élèves conduit à une augmentation de charges de 43.1 millions permettant de financer 357.7 ETP supplémentaires.

- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU et AHES) augmente de 11.6 millions.
- Le déploiement du numérique à l'école génère une augmentation de 7.5 millions.
- Les autres projets génèrent une augmentation de charges de 18.6 millions (en particulier la réforme du cycle d'orientation (CO22), le renforcement du soutien pluridisciplinaire à l'école primaire, l'extension du foyer thérapeutique, la revalorisation de la classe de fonction des maîtresses et maîtres d'éducation physique, les actions en faveur de la biodiversité et du développement durable, la protection des mineurs, la formation des adultes, les sorties scolaires).
- Les subventions hors mécanismes salariaux enregistrent une augmentation de 28.8 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
 - Le financement des conventions d'objectifs 2020-2023 et suivantes de l'Université de Genève pour 9 millions et de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) pour 1 million.
 - L'ajustement des contributions à la HES-SO pour 6.1 millions.
 - La réintégration des postes du foyer de Mancy et l'augmentation de sa capacité d'accueil suite à l'abandon du projet Arzier qui figurait au budget 2021 en tant que subvention (+24.3 ETP et -1.8 million en subventions réalloué en charges de personnel).
 - L'augmentation des besoins de places en pédagogie spécialisée pour 9.3 millions.
 - L'ouverture de places en foyer et en familles d'accueil ou de transition pour 4.6 millions.
 - L'augmentation du soutien dans le secteur de l'éducation spécialisée à hauteur de 3.5 millions, notamment pour l'assistance éducative en milieu ouvert et la prise en charge des mineurs non accompagnés.
 - Dans le secteur de la pédagogie spécialisée, les moyens supplémentaires accordés à hauteur de 1.5 million.
 - La participation à l'extension de l'offre de places d'accueil préscolaire pour 1.3 million.
 - La diminution de la subvention à la FFPC pour -7.1 millions, qui fait suite aux accords avec les milieux professionnels pour passer à un nouveau mode de financement (prélèvement en pourcent sur la masse salariale à la place d'un montant fixe par employé).
- Le solde de la variation s'explique principalement par les mécanismes salariaux (annuité, effet Noria, réévaluations de fonction, modification de la répartition de la charge LPP pour les nouveaux membres du personnel) et par le projet de mise en place d'une assurance perte de gain maladie au niveau de l'Etat de Genève.

G – Aménagement et logement

Les charges augmentent de 8 millions sur la période 2022-2025, soit une augmentation de 10 millions sans les effets de la pandémie de COVID et une baisse des charges liées à la pandémie de 2 millions par rapport au budget 2021.

Cette variation se compose principalement des éléments suivants :

- Les allocations et subventions au logement social pour 7.5 millions avec, pour ces prochaines années, la poursuite de la hausse des subventions HM en lien avec l'augmentation du parc de logements. Cela inclut une diminution de 1.5 million due à l'impact de la pandémie de COVID-19 qui devrait se résorber d'ici 2024.
- La mesure du Conseil d'Etat visant à faire participer les communes aux coûts des prestations sociales conduira, pour le canton, à une baisse de charges répartie sur toute une série de prestations directes aux ménages privés sous condition de revenus. L'impact de cette baisse est estimé à -1.9 million pour les subventions au logement.

Le solde de l'augmentation s'explique principalement par les effets sur les charges de personnel des fiches transversales, en particulier pour l'annuité, ainsi que par les amortissements.

H – Sécurité et population

Les charges de cette politique publique progressent de 15 millions sur la période du PFQ 2022-2025. Les principaux éléments justifiant cette hausse sont les suivants :

- Une hausse de +14.6 millions de francs sur les charges de personnel due notamment :
 - A l'octroi de 142 postes supplémentaires sur la période 2022-2025, répartis à hauteur de 30 ETP pour la police, de 103 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 9 ETP dans le domaine de la population et des migrations pour un montant de +16.1 millions.
 - A l'intégration des coûts induits sur l'exercice 2022 des 66.6 postes supplémentaires obtenus en 2021, répartis à hauteur de 10.8 ETP pour la police, de 50.8 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 5 ETP dans le domaine de la population et des migrations pour un montant de +2.5 millions.
 - Aux effets des mécanismes salariaux (annuités et effet Noria) pour un montant de +2.8 millions.
 - Au transfert de -16.8 ETP de l'office cantonal de la détention qui seront désormais rattachés à la Fondation Foyers Feux-Verts (-2 millions de francs).
 - Aux effets de la mesure consistant à remplacer la prise en charge complète de l'assurance-maladie du personnel policier et de détention au profit d'une indemnité constante et de ne pas accorder celle-ci aux nouveaux membres du personnel (-1.8 million).
 - A la modification de la répartition des taux de cotisations LPP pour les nouveaux assurés, à savoir 58% pour l'employeur et 42% pour l'employé (-1.4 million).
 - A l'instauration d'une mesure visant à limiter à 100 heures, le nombre d'heures supplémentaires pouvant être payées au personnel policier (-1.4 million).
 - Aux effets nets de l'instauration d'une assurance perte de gain maladie pour un montant de -1.2 million.
- Une baisse globale des charges de biens et services et autres charges d'exploitation de -3.8 millions de francs découlant principalement :
 - De la baisse progressive des mandats accordés à un prestataire privé pour le convoyage des détenus au fur et à mesure de l'internalisation de cette tâche (-5.6 millions).
 - De l'augmentation des frais des détenus en lien avec la création de 27 places supplémentaires à La Brenaz pour +0.8 million.

- Une hausse des charges d'amortissement du patrimoine administratif (+1 million).
- Une hausse des charges de transfert de +3.1 millions découlant principalement du transfert du personnel de l'office cantonal de la détention travaillant pour le compte de la Fondation Foyers Feux-Verts et du subventionnement de celle-ci (+2.3 millions), de l'augmentation des frais relatifs aux détenus placés hors canton (+0.4 million).

I – Impôts et finances

La baisse de 3 millions reflète différents effets plus significatifs qui se neutralisent. Pour les diminutions, il s'agit :

- Des intérêts de la dette (-21.5 millions en raison des hypothèses de niveaux de dette et de taux d'intérêts retenus pour les refinancements de la dette à court et long terme pour 2022-2025).
- De la mise à jour de l'estimation des charges d'intérêts relatives à la recapitalisation de la CPEG (-9.3 millions), en raison notamment d'un remboursement extraordinaire de 150 millions en 2021.

Pour les augmentations, il s'agit :

- De la péréquation financière intercantonale (+15.7 millions), qui après 3 années de baisse en 2020-2021-2022 en raison de la réforme de 2020, augmente dès 2023 pour tenir compte du potentiel des ressources du canton de Genève et des autres cantons.
- Des effets du PL visant à redéfinir, dans la loi générale sur les contributions publiques (LCP), les critères du bonus/malus pour les véhicules immatriculés à Genève, conformément au Plan de mesures OPair 2018-2023 validé par le Conseil d'Etat le 17 janvier 2018. Cette augmentation de 8.8 millions est neutralisée par l'augmentation de l'impôt sur les véhicules à moteur.
- Des charges d'intérêts fiscaux (+2.4 millions).
- Le solde de la variation s'explique par les mécanismes salariaux.

J – Justice

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 15 millions, pour financer principalement, durant les quatre exercices à venir, la transition numérique de la justice avec le projet cantonal eDossier judiciaire et son extension nationale (Justitia 4.0) et les projets de réforme de la protection de l'adulte et de l'enfant, conduits tant avec les départements concernés qu'en interne. La planification quadriennale intègre également les moyens nécessaires à la poursuite du renforcement de certaines juridictions.

K – Santé

Les charges nettes relatives à cette politique publique croissent de 29 millions sur la période du PFQ 2022-2025 en raison principalement :

- Des charges de personnel qui baissent de -12.7 millions de francs en raison de la suppression progressive des 190.6 postes affectés à la cellule de suivi des cas COVID-19 pour un montant de -13.2 millions.
- Des charges de biens et services et autres charges d'exploitation qui augmentent de +6.1 millions de francs en raison notamment des éléments suivants :

- Des paiements qui seront effectués suite à l'entrée en vigueur de la convention sur le financement de la formation médicale postgrade (+9.9 millions).
- Des montants nécessaires au développement de maisons de santé, à l'élargissement du périmètre du dispositif Cogeria et au projet REFORMER pour +0.9 million.
- Du développement de l'étude populationnelle « Specchio » qui permettra un suivi plus précis de l'efficacité et de l'efficacité des actions de santé publique pour un montant de +0.8 million.
- De la suppression des charges relatives à la remise de masques de protection (-4.5 millions).
- Des charges de transfert croissent de +37.2 millions de francs en raison des principaux éléments suivants :
 - La croissance du coût des prestations hospitalières stationnaires entraîne une augmentation de charge de +28.8 millions.
 - La croissance des coûts en matière de financement de la part résiduelle des soins à domicile génère une hausse des charges de +13.8 millions.
 - Les augmentations nécessaires à l'ouverture de nouveaux lits en EMS (+14.3 millions), en immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA) (+3.1 millions), de nouvelles unités d'accueil temporaire de répit (+0.7 million), de nouveaux foyers de jour (+0.4 million).
 - Les adaptations de subvention en faveur de l'IMAD pour l'augmentation du volume de ses prestations de nutrition (+2.8 million).
 - La participation des communes au financement des prestations en faveur des personnes âgées (-14.1 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 d'une disposition remettant le financement de ces éléments à charge de l'assurance-maladie (-8.8 millions).
 - L'impact des décisions concernant la masse salariale des établissements pour un montant de +12.1 millions.
 - La réduction progressive des dispositifs COVID-19 mis en place aux HUG (-16.5 millions) et à l'IMAD (-3.2 millions), ainsi que la suppression du dispositif d'accueil des SDF pendant leur période de quarantaine (-0.7 million).

L – Economie et emploi

L'augmentation des charges de 12 millions hors effet COVID de cette politique publique comprend principalement la mise en œuvre du programme d'accompagnement de la reprise et de la transition du tissu économique cantonal qui permettra, en intégrant pleinement les enjeux climatiques et numériques, de tendre vers une économie locale résiliente et durable. Ce programme, qui s'inscrit dans la lignée du programme de législation du Conseil d'Etat, est composé de cinq objectifs majeurs, à savoir :

- Répondre à une capacité limitée d'investissement des entreprises pour stimuler l'innovation.
- Répondre à la transition écologique/climatique/durable.
- Répondre à la transition numérique.

- Favoriser l'employabilité.
- Stimuler la diversité de l'économie locale.

Concernant l'effet COVID, la diminution de 29.6 millions est due à la suppression des effets des aides aux cas de rigueur en lien avec l'ordonnance fédérale COVID-19 qui avaient été inscrits au budget 2021.

M – Mobilité

Afin de renforcer la mobilité, les charges de la politique publique M augmentent de 8 millions, tenant compte de la suppression des mesures de soutien liées à la crise sanitaire (-20 millions). Hors COVID-19, les dépenses sont en augmentation de 27.6 millions.

Les efforts sont prioritairement portés sur les projets suivants :

- Accélération de la mise en œuvre des plans d'actions en faveur de la mobilité et de la concrétisation des projets prioritaires inscrits au budget d'investissements, soit les projets d'agglomération, d'infrastructures de transports publics et d'aménagements cyclables (+22 ETP pour 3.1 millions). Ces postes sont activés en investissement, générant un revenu neutralisant intégralement la charge.
- Mise en œuvre des plans d'action des transports collectifs (PATC), lesquels comprennent la poursuite des mesures d'accompagnement consécutives à la mise en service du Léman Express, au développement de l'offre en transport public (TPG, CFF/Lémanis, Mouettes genevoises, Unireso, Transports publics de la région yonnaise), ainsi qu'au renforcement des lignes transfrontalières sur territoire suisse (+23.4 millions).
- Impact du projet de modification de la répartition des cotisations de l'employeur et des employés à la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG) (-0.5 million).
- Hausse de la participation cantonale obligatoire au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) consécutive à l'augmentation de l'offre en transports collectifs (+3.5 millions).
- Les charges d'amortissement, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, diminuent de 1.5 million en 2022.
- La révision du manuel comptable de l'Etat, dans le strict respect des normes IPSAS, par l'élargissement du périmètre d'activation de charges émergeant actuellement au budget de fonctionnement, permet de réduire à court terme les dépenses nettes de 1.5 million.
- Le solde de la variation s'explique principalement par les mécanismes salariaux.

Chapitre 8

Evolution des postes

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

Le PFQ 2022-2025 prévoit 963 ETP supplémentaires au sein du Petit Etat, soit une croissance annuelle moyenne des postes de 241 ETP (+1.3%) par rapport au budget 2021.

Sur les 963 nouveaux postes :

- 781 ETP sont des augmentations ordinaires de postes, dont 86 sont financés ou partiellement financés par des augmentations de revenus ou des baisses de charges.
- 183 ETP sont considérés comme nécessaires à la réalisation du PDI. En effet, le Conseil d'Etat a décidé d'améliorer le taux de réalisation des investissements et d'augmenter les investissements dans le domaine de la transition écologique et numérique. Par conséquent, des ressources supplémentaires sont affectées afin d'atteindre cet objectif. Les postes suivants sont prévus : 154 ETP pour la politique publique B – Etats-majors et prestations transversales (115 ETP pour l'OCSIN et 39 ETP pour l'OCBA), 22 ETP pour la politique publique M – Mobilité, 6 ETP pour la politique publique E – Environnement et énergie et 1 ETP pour la politique publique G – Aménagement et logement. Des 183 ETP nécessaires à la réalisation du PDI, 59 sont activables en investissement.

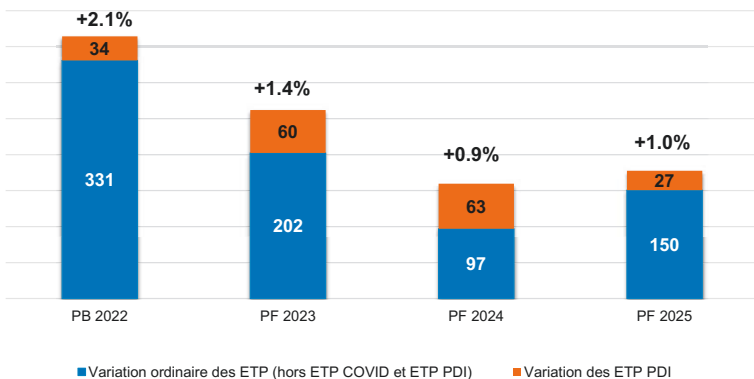
L'augmentation des nouveaux postes est partiellement compensée par les diminutions de postes liées au démantèlement du dispositif COVID, soit -201 ETP.

Compte tenu de ces diminutions, l'augmentation totale des ETP se monte à 762, soit 1.1% par an en moyenne.

PFQ 2022-2025	PB 2022	PF 2023	PF 2024	PF 2025	Total	Variation en % (PB 2022)	Variation moy.en % (2022-2025)
Variation ordinaire des ETP (hors ETP COVID et ETP PDI)	331	202	97	150	781	1.9%	1.1%
<i>dont ETP financés</i>	65	24	-4	1	86		
Variation des ETP PDI	34	60	63	27	183	0.2%	0.3%
<i>dont ETP PDI activés</i>	11	21	16	11	59		
Nouveaux postes	364	262	160	177	963	2.1%	1.3%
Démantèlement du dispositif COVID (diminution d'ETP)	-49	-152	0	0	-201	-0.3%	-0.3%
Variation des ETP après déduction des ETP COVID	315	110	160	177	762	1.8%	1.1%

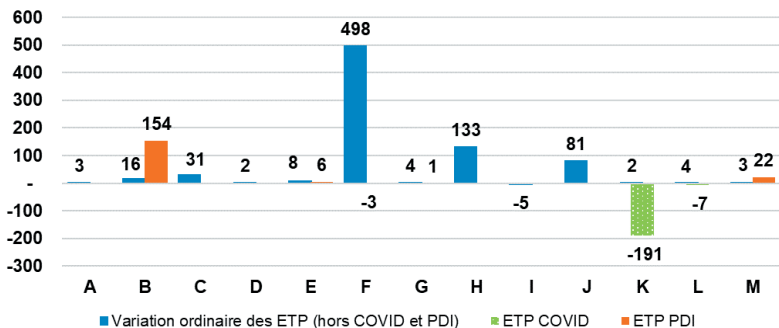
La répartition des nouveaux postes pour chaque année se présente comme suit :

Croissance annuelle des ETP au PFQ 2022-2025 hors COVID avec mise en évidence des ETP liés au PDI



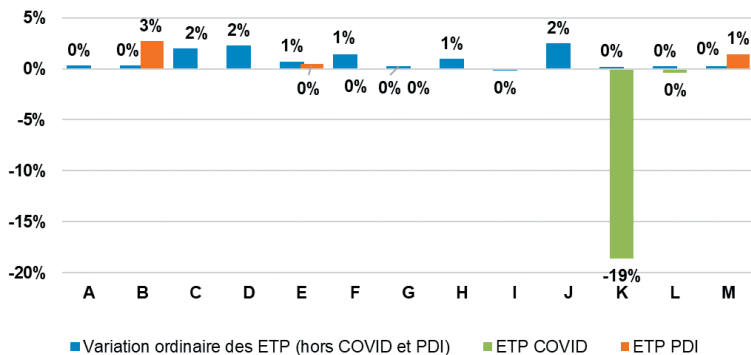
La répartition des nouveaux postes par politique publique se présente comme suit :

Croissance des postes (ETP) par politique publique au PFQ 2022-2025



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

Croissance moyenne en % des postes (ETP) par politique publique
au PFQ 2022-2025



Chapitre 9

Investissements

La planification quadriennale des investissements est issue du plan décennal des investissements (PDI) 2022 à 2031 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 habitants et habitantes du canton et de sa région.

Les investissements nets sur la période se montent à plus de 4 milliards. Ce niveau est en augmentation de 610 millions (+18%) par rapport au précédent PFQ.

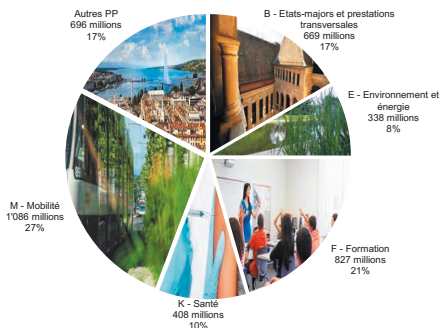
En augmentant le niveau d'investissements sur cette période, le Conseil d'Etat renforce les efforts engagés pour les transitions écologique et numérique, tout en affirmant son soutien à l'économie de notre canton. Par ailleurs, afin de réaliser ces investissements supplémentaires, des ressources additionnelles ont été allouées au PFQ de fonctionnement.

en millions

	PB 2022	2023	2024	2025	Total 2022-2025
Dépenses d'investissement	775	1'003	1'143	1'385	4'306
Recettes d'investissement	40	68	61	113	282
Investissements nets	735	935	1'082	1'272	4'024

Les investissements nets sont composés de nouveaux actifs (2.9 milliards) et de renouvellements d'actifs existants (1.1 milliard).

L'effort d'investissement se poursuit à un niveau élevé dans les politiques publiques de la mobilité (1'086 millions) et de la formation (827 millions). Par rapport au précédent PFQ, il s'intensifie dans les politiques publiques de l'environnement et de l'énergie (338 millions), des prestations transversales (669 millions dont 430 millions pour les mesures d'efficacité énergétique et de mise en conformité des embrasures, façades et toitures des bâtiments propriété de l'Etat), et de la santé (408 millions).



Durant ces quatre prochaines années, le canton poursuivra l'extension du réseau de lignes de tramway, 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. Il débutera également la construction sur le site du Vengeron d'un aménagement comprenant un port, un parc public et une renaturation du site, et investira dans la plantation d'arbres en zone urbaine.

Privilégier les investissements nécessaires pour assurer les transitions écologique et numérique

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

Il est prévu d'investir près de 5.9 milliards en faveur de la transition écologique sur les 10 prochaines années, principalement dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, de la mobilité, ainsi que des projets de rénovations de bâtiments. L'évaluation de ces projets ramenée à l'horizon temps du PFQ est estimée à environ 1.8 milliard, en hausse de 0.5 milliard par rapport au précédent PFQ (+38%).

Dans le domaine du numérique, le Conseil d'Etat prévoit d'investir 883 millions ces 10 prochaines années afin de renouveler et d'accroître les systèmes d'information et de communication ainsi que ses autres services. Sur la durée du PFQ, 424 millions seront investis dans la transition numérique, en hausse de 79 millions par rapport au précédent PFQ (+23%).



Chapitre 10

Evolution de la dette

Les prévisions d'endettement relatives à la période 2022-2025 reposent sur la somme des éléments suivants :

- Les flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFG 2022-2025 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Les flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 85% en 2022, de 80% en 2023 et de 75% en 2024 et 2025.

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

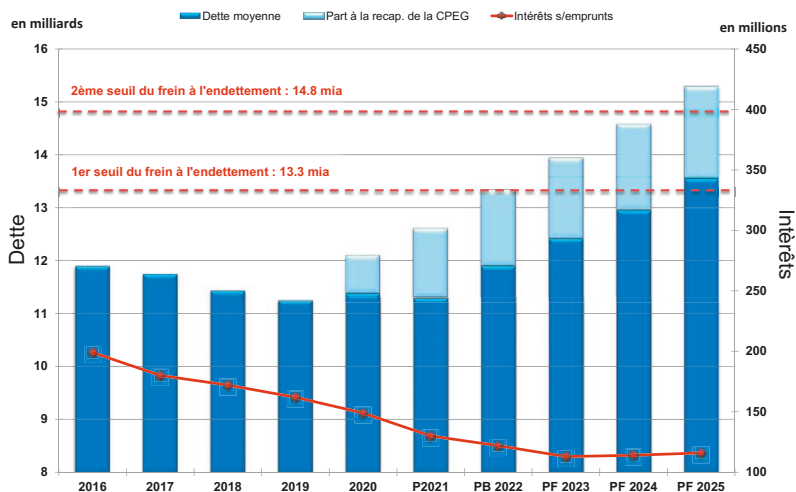
Ces prévisions sont donc empreintes d'un degré élevé d'incertitude auquel s'ajoute cette année également l'inconnue liée aux conséquences de la crise sanitaire.

Evolution de la dette et des intérêts

Après une baisse continue de la dette depuis 2015 et une stabilisation en 2019, les prévisions indiquent une évolution à la hausse sur la période 2022-2025. Cette progression estimée de la dette résulte d'un autofinancement des investissements insuffisant découlant de la politique ambitieuse du Conseil d'Etat en matière d'investissements et des résultats du compte de fonctionnement déficitaires sur toute la période.

Malgré cette tendance haussière du niveau de la dette, la charge d'intérêts y relative continue de baisser essentiellement sous l'effet du niveau général des taux d'intérêts qui demeure à un niveau historiquement bas. En effet, les emprunts à court terme bénéficient toujours de taux négatifs, alors que les renouvellements d'emprunts à long terme sont réalisés à des taux nettement inférieurs. Ainsi, au PB 2022, les intérêts diminuent de 15.7 millions pour s'établir à 122 millions.

Le graphique ci-après présente l'évolution de la dette avec la projection pour la période 2022-2025. Il est important de noter que 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 vraisemblablement dès 2022 et le 2^e seuil dès 2025. Le risque sur le mécanisme du frein à l'endettement est présenté au chapitre suivant.



Pour mémoire, dans le cadre de la recapitalisation de la CPEG, le canton a versé en 2020 1 milliard à la Caisse de prévoyance au titre d'apport initial, montant complété de 150 millions en 2021 au titre d'amortissement volontaire. Par ailleurs, l'amortissement ordinaire annuel du prêt de la CPEG, à hauteur de 101 millions, est prévu dans le PB 2022 ainsi que les années suivantes, conformément à la convention de prêt y relative.

Chapitre 11

Risques liés aux instruments de politique budgétaire

Anticipation du risque d'enclenchement du frein au déficit

Malgré le prolongement de la crise sanitaire en 2021 et ses conséquences financières projetées sur les années du PFQ 2022-2025, le Conseil d'Etat présente une planification respectant le déficit admissible en 2025 conformément à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (dispositions transitoires du frein au déficit, art. 68 LGAF).

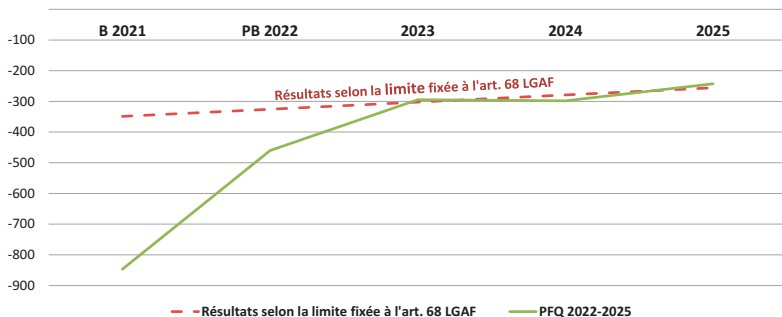
Pour mémoire, en accompagnement à la mise en œuvre cantonale de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), les dispositions transitoires de la LGAF ouvrent la possibilité d'un déficit budgétaire limité à 372 millions en 2020, déficit graduellement réduit à raison de 23.25 millions par année jusqu'en 2027. De plus, afin de pouvoir absorber les charges supplémentaires liées à la recapitalisation de la CPEG le temps qu'intervienne l'effet dynamique de la RFFA, le déficit budgétaire dépassant le chemin de croissance du déficit admissible peut être couvert à concurrence de la réserve conjoncturelle.

Le risque d'enclenchement du frein au déficit demeure, car l'atteinte de l'objectif du déficit maximum admissible en 2025 reste lié à la réalisation des mesures et aux hypothèses retenues sur les recettes fiscales. En effet, pour respecter le chemin de croissance de la LGAF, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures permettant d'améliorer le résultat de près de 340 millions à l'horizon 2025. Une majorité des mesures proposées sont de rang législatif. Par conséquent, un refus de ces mesures au Parlement conduirait les déficits de l'Etat à s'éloigner des exigences de la LGAF. De plus, en raison de la situation sanitaire actuelle, la progression des revenus fiscaux repose sur des perspectives très incertaines. Les résultats de l'enquête réalisée auprès des principales entreprises genevoises représentant plus de la moitié de l'impôt sur les personnes morales seront disponibles à l'automne. Ils permettront certainement d'affiner les prévisions des entrées fiscales.

A ce stade, le montant de la réserve conjoncturelle, soit 772 millions, permet d'absorber les dépassements constatés sur les résultats du PFQ 2022-2025 par rapport au chemin de croissance :

- Le déficit 2022 : ce dernier est estimé à 460 millions, soit 135 millions de plus que le déficit admissible (326 millions), qui s'imputerait sur la réserve conjoncturelle.
- Les déficits 2023 à 2025 : sur le reste de la période, les déficits sont en dessous des déficits admissibles sauf pour l'exercice 2024 où le déficit estimé s'élève à 298 millions, soit 19 millions au-dessus du déficit admissible (279 millions).

Projection du résultat net (en millions)



En millions

	B 2021	PB 2022	2023	2024	2025
Résultat net	-847	-460	-294	-298	-243
Résultat selon la limite fixée à l'art. 68 LGAF	-349	-326	-302	-279	-256
Dépassement du déficit admissible		135	0	19	0

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

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

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

La dette a amorcé une augmentation depuis 2020 et les prévisions des comptes de fonctionnement et d'investissement conduisent à une évolution à la hausse de l'endettement moyen sur la période 2021-2025, avec potentiellement un franchissement du 1^{er} seuil d'enclenchement du frein à l'endettement dès 2022.

Chapitre 12

Risques financiers

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

Risque financier lié à la crise sanitaire COVID-19

Les conséquences financières liées au COVID-19 inscrites au PB 2022 péjorent le résultat d'environ 180 millions. Les effets de la crise sanitaire diminuent progressivement sur la période du PFQ pour s'établir à 126 millions en 2025.

Les coûts liés à la crise sanitaire demeurent élevés en 2025 en raison d'une forte augmentation des prestations sociales aux personnes physiques (+75 millions). En contrepartie, les autres coûts (les dispositifs temporaires dans le domaine de la santé, les aides ponctuelles et les pertes de revenus liées au COVID-19) disparaissent progressivement de la planification (-130 millions).

Les effets de la pandémie se sont accentués en 2021. A ce stade, il est difficile d'arrêter avec certitude un scénario de sortie de crise. C'est pourquoi les prévisions inscrites dans la planification peuvent encore changer fortement en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

Le social (assurance-maladie, aide sociale et prestations complémentaires) est l'un des domaines les plus durablement touchés par la crise et dont la progression des prestations sociales demeure incertaine.

Caisses de prévoyance

CPEG

Les incidences financières de la recapitalisation de la CPEG reposent sur le montant définitif de cette dernière déterminé sur la base de la situation financière de la CPEG au 31 décembre 2019, soit 5.5 milliards, et sur la base des éléments suivants :

- Apport initial de l'Etat financé par le recours en 2020 aux marchés financiers pour 1 milliard.
- Participation des employeurs affiliés non subventionnés au prorata de leurs engagements (0.3 milliard).
- Le tout complété par un prêt simultané (taux d'intérêt égal au taux technique) (4.2 milliards).

La participation des employeurs affiliés à la CPEG non-subventionnés par l'Etat fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Les recourants – Institut suisse de bioinformatique (ISB) et Centre suisse de contrôle de qualité (CSCQ) – demandent :

- Principalement, la reconnaissance de la non-conformité au droit supérieur et l'annulation de l'article 70, alinéa 3, lettre a, et alinéa 4, de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (LCPEG).
- Subsidiairement, de radier l'ISB et le CSCQ de la liste des entités participant à la recapitalisation (annexe II de la LCPEG).

- Plus subsidiairement, d'annuler l'obligation faite aux recourants de s'acquitter d'un apport d'actifs en faveur de la CPEG.

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

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

FPTPG

La loi 12364 modifiant la LFPTPG, adoptée par le Grand Conseil le 30 août 2019, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Elle prévoit que l'Etat recapitalise la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG) afin de lui permettre d'atteindre un degré de couverture de 75% et de constituer une réserve de fluctuation de valeur partielle équivalente à 5% du degré de couverture.

Le montant de la recapitalisation de la FPTPG fait l'objet d'un désaccord entre le Conseil d'Etat et la FPTPG. Cette dernière est d'avis que le montant de la recapitalisation doit tenir compte d'une provision pour événements spéciaux qui contribue à augmenter le montant de la recapitalisation de 20 millions, et donc s'élever à 118 millions. Le Conseil d'Etat est d'avis que les motifs invoqués par la FPTPG pour justifier cette provision reposent sur des risques qui avaient été identifiés lors des travaux préparatoires et acceptés dans le cadre du vote de la loi 12364. Il a donc exclu cette provision du calcul du montant de la recapitalisation qui a été fixé à 98 millions.

Le 26 février 2021, la FPTPG a déposé devant la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (CASCJ) une demande en paiement à l'encontre de la République et canton de Genève. La FPTPG y conclut à ce que la CASCJ condamne l'Etat de Genève à lui verser un montant complémentaire de 20 millions au titre de recapitalisation.

En outre, à ce jour, la FPTPG applique un taux technique de 2,25% qui est élevé par rapport à la borne supérieure fixée par la directive technique de la Chambre suisse des experts en caisses de pensions (CSEP), la DTA4 (1,68% pour une caisse utilisant des tables de mortalité périodiques comme la FPTPG). Toutefois, cet écart avec la borne supérieure peut se justifier en partie :

- D'une part, par le taux d'intérêt de 2,75% appliqué sur le prêt simultané relatif à la recapitalisation de la FPTPG par l'Etat (98 millions de francs au 1^{er} janvier 2020), qui est remboursable par annuité fixe sur une durée de 33 ans selon la convention de prêt conclue en décembre 2020 entre l'Etat et la FPTPG.
- D'autre part, par les rendements obtenus par la FPTPG sur la part de ces placements dans l'immobilier direct dans le canton de Genève.

La question de l'équilibre financier de la FPTPG, en lien avec son taux technique et l'espérance de performance, devrait être examinée par l'expert courant 2022, dans le cadre de sa nouvelle expertise actuarielle qui a lieu une fois tous les 3 ans.

CPFP

Au 31 décembre 2020, le taux de couverture de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CPFP) était de 106.3% en prenant en compte un taux technique d'évaluation de 2.40%. La directive technique de la Chambre suisse des experts en caisses de pensions (CSEP), la DTA4, fixe, pour le 31 décembre 2020, une borne supérieure du taux technique de 1.68% pour les institutions utilisant des tables périodiques

comme la CFPF, raison pour laquelle l'expert agréé de la Caisse a recommandé à cette dernière de constituer progressivement sur 7 ans une réduction de son taux technique à 2%.

Cet objectif des 2% reste nettement au-dessus de la borne supérieure fixée par la directive DTA4. Par ailleurs, une analyse de sensibilité montre qu'un abaissement du taux technique à 1.5%, conforme à la borne supérieure DTA4, induirait un découvert de 170 millions. La CFPF et l'Etat ont par conséquent entrepris, dans le cadre d'un groupe de travail technique, d'étudier plusieurs variantes de plans en vue de restaurer l'équilibre financier de la Caisse.

Impôts

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

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

Risques de taux, de liquidité et de refinancement

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

Risque lié à la comptabilisation des subventions en investissement

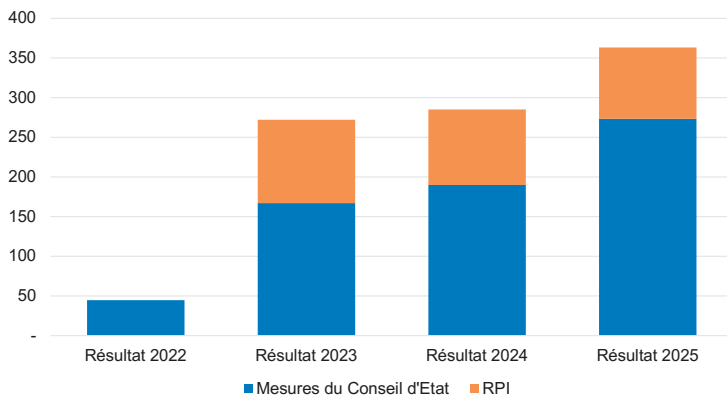
Certains projets d'investissement figurant actuellement au PDI pourraient être reclassés en charges de fonctionnement et détériorer les résultats futurs. Il s'agit principalement des projets favorables à la transition écologique qui incluent des subventions qui pourraient être versées à des entités privées ou à des particuliers : remplacement des chaudières au mazout, électromobilité, installations de panneaux solaires photovoltaïques, infrastructures écologiques, agriculture et alimentation résilientes et soutien aux projets de transition écologique. Les dépenses de ces projets inscrits au PDI se montent au total à 99 millions de dépenses sur la période du PFQ 2022-2025, dont 70 millions en 2025. La comptabilisation de ces éléments en investissement ou en fonctionnement fait l'objet d'une analyse.

Risques liés aux projets de rang législatif

Le plan de mesures du Conseil d'Etat comprend une grande majorité de mesures de rang législatif qui devront être adoptées par le Grand Conseil. Les effets des mesures de la compétence du Grand Conseil représentent environ 80% des effets du plan en 2025. Parmi ces mesures, deux projets de lois sont connexes au PB 2022 (la répartition de la facture sociale avec les communes et la modification de la répartition de la charge LPP à 58/42) pour les nouveaux assurés. Le refus de certains de ces projets conduirait à détériorer significativement le PB 2022 et le PFQ 2022-2025.

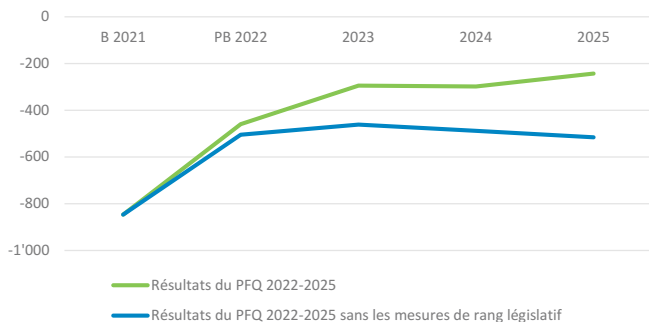
De plus, le projet relatif à la réévaluation du parc immobilier inscrit dès l'exercice 2023 est aussi de rang législatif.

Projets de rang législatif sur le PFQ 2022-2025 (en millions)



La non-adoption des mesures de rang législatif par le Grand Conseil aurait des conséquences significatives sur la planification. Le graphique suivant présente les prévisions du PFQ 2022-2025 sans les effets positifs de ces mesures.

Effets des mesures de rang législatif sur le PFQ 2022-2025 (en millions)



Analyses de sensibilité

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

Estimation des impôts et prévisions fiscales – sensibilité aux hypothèses retenues

Les principaux impôts, essentiellement les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, et sur le bénéficiaire et le capital des personnes morales, sont estimés sur la base d'hypothèses de croissance. Au moment de la publication des comptes, ces estimations sont mises à jour sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'Etat comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts.

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 suisse réel et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% pour une année donnée induirait une variation de l'impôt (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) comprise entre 38 et 40 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal sur la fortune. L'impôt sur la fortune des personnes physiques est basé sur un scénario de croissance de long terme fixé à +3% par année. Si la croissance de l'impôt sur la fortune devait s'écarter de 1% pour une année donnée, la variation de l'impôt serait de l'ordre de 9 à 10 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

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

Si la croissance des impôts des personnes morales devait différer de 1% pour une année donnée, l'écart (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) serait de l'ordre de 15 à 16 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 (IIC)). L'IBGI et les droits de mutation sont estimés sur la base des résultats historiques. Cette estimation est révisée chaque année avec l'ajout d'une observation supplémentaire. La production effective de ces impôts peut varier fortement d'une année à l'autre (plusieurs dizaines de millions) en fonction de la nature des transactions immobilières.

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

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

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

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

Le scénario présenté dans ce PFQ 2022-2025 reflète les prévisions du Groupe de perspectives économiques (GPE) de juin 2021 et anticipe une hausse du niveau des taux d'intérêts tant à court terme (-0.7% pour le Libor CHF 3 mois en 2022 et 0% en 2025) qu'à long terme (-0.1% pour l'emprunt 10 ans Confédération en 2022 et 0.5% en 2025).

Par rapport à ce scénario de base, une hausse de 1% des taux d'intérêts durant la période considérée aboutirait à une augmentation de la charge d'intérêt de 20.9 millions en 2022, de 36.4 millions supplémentaires en 2023, de 49.5 millions supplémentaires en 2024 et enfin de 65.7 millions supplémentaires en 2025, ce qui représente un total de 172.5 millions pour la période 2022-2025.

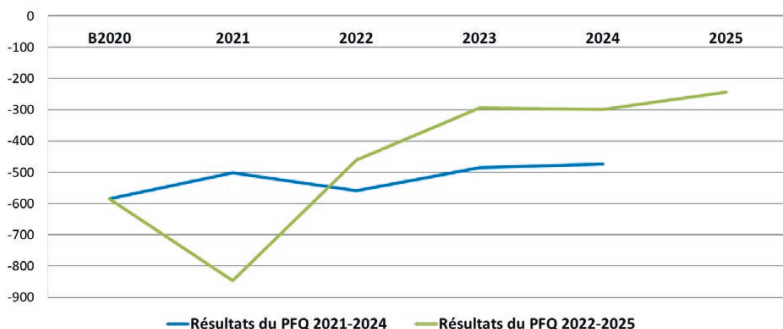
Par ailleurs, une hausse annuelle de la dette de 100 millions, soit une augmentation de 400 millions d'ici à fin 2025, induirait, toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation de la charge d'intérêts de 2.5 millions sur la même période.

Chapitre 13

Comparaison entre le PFQ 2022-2025 et le PFQ 2021-2024

Comparer les deux dernières planifications est un exercice périlleux. En effet, le PFQ 2021-2024 a été élaboré sur la base des valeurs du PB 2021, tandis que le PFQ 2022-2025 prend en compte le budget 2021 voté en décembre de l'année dernière. Les différences découlant des amendements au projet de budget 2021 votés par le Grand Conseil sont significatives tant au niveau des charges (+174 millions) qu'au niveau des revenus (-171 millions). Cependant, s'agissant de décalages, certaines de ces différences ne sont pas pérennes et ne permettent pas d'expliquer l'amélioration significative entre les deux planifications.

De plus, des changements importants d'estimations sont intervenus entre les deux planifications, comme la revue à la hausse des estimations fiscales et des revenus de la BNS. Le graphique ci-dessous compare l'évolution des résultats entre les deux dernières planifications :



Exercice 2021

Le déficit du PB 2021 et du budget 2021 sont très différents avec une péjoration du résultat de -346 millions (-501 millions au PB 2021 et -847 millions au budget 2021 voté). Cette différence explique une partie de l'écart constaté entre ces deux planifications successives.

En effet, le vote du budget 2021 s'est déroulé dans un contexte de crise sanitaire qui a eu des effets importants notamment sur les dépenses de santé ou les revenus de l'AIG et la nécessité de renforcer le soutien financier aux secteurs d'activité durement touchés par la crise. Au total, les amendements au PB 2021 directement liés à la crise sanitaire du COVID-19 ont péjoré le résultat du budget 2021 de 82 millions.

Enfin, le Grand Conseil a voté d'autres amendements péjorant le résultat de 264 millions. Parmi ces amendements, certains concernaient des PL retirés ou reportés, dont notamment le PL concernant la RPI (-105 millions de revenus), le PL concernant la réduction temporaire du traitement (+31 millions de charges), le PL concernant la participation des communes à la facture sociale (-44 millions) et le PL modifiant les écarts entre les taux différenciés (-24 millions de revenus). Par ailleurs, les estimations fiscales à fin septembre prévoyaient une baisse de revenus de -44 millions par rapport à la précédente estimation.

Exercices 2022-2023-2024

Les résultats du PFQ 2022-2025 s'améliorent, par rapport à l'ancienne planification, de 99 millions en 2022, 191 millions en 2023 et 176 millions en 2024.

Les principales déviations impactant favorablement la nouvelle planification :

- Une forte augmentation des estimations de recettes fiscales (environ +370 millions à l'horizon 2024).
- Une révision à la hausse des hypothèses pour les versements de la BNS (+78 millions d'ici à 2024).
- La prise en compte des revenus de la RPI à l'horizon 2024 qui étaient initialement prévus au PB 2021 au précédent PFQ avant d'être amendés (+110 millions).
- La baisse des charges d'intérêts de la dette (-30 millions de charges).
- Des économies supplémentaires découlant du plan de mesures du Conseil d'Etat (mesures d'efficacité et autres mesures), améliorant le résultat à l'horizon 2024 de 37 millions, dont 15 millions pour la révision du manuel comptable permettant une activation plus importante des charges en tant que dépenses d'investissements et 10 millions pour l'augmentation des émoluments pour les autorisations de construire.
- Les charges relatives aux priorités diminuent de 27 millions à l'horizon 2024 par rapport au précédent PFQ. Cette diminution est fortement impactée par le démantèlement des dispositifs COVID et des aides ponctuelles concernant notamment les cas de rigueur (-30 millions de charges et -14 millions de revenus), la culture (-11 millions), la santé (-40 millions) et le soutien aux TPG (-20 millions). Les principales augmentations concernent le programme d'accompagnement de la reprise et de la transition (+15 millions), les besoins pour la santé hors COVID (+24 millions), pour la formation (+17 millions) et pour l'aide sociale (+15 millions).
- La diminution de charges des priorités s'accompagne d'une amélioration des revenus de 23 millions expliquée notamment par une révision à la hausse des estimations de revenus futurs de l'AIG (+30 millions).

Ces améliorations sont partiellement compensées par éléments suivants :

- Une augmentation des charges contraintes d'environ +33 millions à l'horizon 2024 (dont +39 millions concernant les prestations de la politique publique C).
- L'augmentation des charges nettes d'amortissements (+18 millions) et du coût de la péréquation intercantonale (+12 millions).
- La modification de la mesure concernant de la répartition de la charge LPP à 58% / 42% pour les nouveaux assurés (+65 millions de charges).

Conclusion

Le résultat net du PFQ 2022-2025 rejoint le chemin de croissance du déficit maximum admissible en 2025, ceci en supposant la réalisation intégrale du plan de mesures du Conseil d'Etat qui permet d'améliorer le résultat de 435 millions d'ici à 2025.

La période 2022-2025 est marquée par une croissance significative de l'estimation des revenus. Sur 4 ans, près d'un milliard de revenus fiscaux supplémentaires sont prévus entre le budget 2021 et l'exercice 2025. La hausse est particulièrement forte en 2022 et s'explique par la reprise économique démontrant la résilience de l'économie genevoise, notamment grâce à la politique de soutien aux entreprises du Conseil d'Etat.

Le PFQ demeure cependant marqué par la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se doit de répondre aux besoins de la population en renforçant les prestations, principalement dans le domaine de la formation, de la santé, du social et du numérique. Malgré ces dépenses en hausse, le Conseil d'Etat est parvenu à contenir l'augmentation moyenne des charges annuelle à 1.2%.

Si le Conseil d'Etat reste prudent, il continue néanmoins à se projeter dans l'avenir en se donnant les moyens de répondre aux enjeux majeurs qui attendent notre canton. Il a ainsi fait le choix d'une politique volontaire et ambitieuse en matière d'investissements afin d'accélérer les transitions écologique et numérique et de soutenir l'économie et l'emploi à Genève.

Le retour au chemin de croissance et l'augmentation modérée des charges sont conditionnés à la réalisation des mesures d'économie et à la mise en œuvre de la RPI. En cas de non réalisation de ces mesures, les résultats de la planification financière et la détérioration de l'endettement remettraient en cause de nombreux projets ainsi que la politique d'investissement du Conseil d'Etat.

Au vu du risque d'enclenchement du frein à l'endettement à moyen terme, le Conseil d'Etat sera particulièrement attentif à la maîtrise des charges. Il continuera par ailleurs à s'appuyer sur les constats ressortant des comparaisons intercantionales et les bonnes pratiques d'autres cantons pour simplifier ses processus internes, améliorer son efficacité et rechercher des pistes d'économies.