

5 novembre 2014

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2015-2018
de la République et canton de Genève**

Table des matières

Introduction	3
Chapitre 1 Performance financière 2015-2018	4
Chapitre 2 Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques	6
Chapitre 3 Évolution des revenus.....	7
Chapitre 4 Évolution des charges.....	9
Chapitre 5 Les investissements.....	14
Chapitre 6 Évolution de la dette.....	18
Chapitre 7 Les risques majeurs et les sensibilités aux estimations.....	21
Chapitre 8 Conclusion	27
Annexe - Liste des mesures adoptées par le Conseil d'Etat dans le cadre du PB 2015	29

Introduction

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le présent rapport précise les principaux éléments relatifs au Plan financier quadriennal 2015-2018 (PFQ 2015-2018) qui ont été publiés par le Conseil d'Etat dans l'exposé des motifs du projet de loi établissant le budget l'Etat pour l'exercice 2015.

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

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

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 3 et 4 du présent rapport. L'estimation des dépenses et recettes d'investissement figure au chapitre 5, l'estimation de l'évolution de la dette au chapitre 6 et l'évaluation des risques majeurs au chapitre 7.

En outre, 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 dans le chapitre 6.

Le PFQ 2015-2018 intègre le plan de mesures du Conseil d'Etat (mesures n°1 à 44) qui ont été chiffrées lors de la présentation du projet de budget 2015. Par contre, l'effet des mesures complémentaires n°45 à 68 n'a pu être estimé à ce stade et n'est donc pas incorporé aux prévisions.

Chapitre 1

Performance financière 2015-2018

en millions de francs					
PFQ 2014-2017	B 2014*	PB 2015	PF 2016	PF 2017	PF 2018
Revenus	7'722.0	7'836.2	8'094.8	8'299.9	8'519.4
Charges	7'721.8	7'835.1	7'965.9	8'111.8	8'239.9
Résultat	0.2	1.1	128.9	188.1	279.5

* B 2014 retraité

La planification financière quadriennale prévoit un compte de fonctionnement bénéficiaire sur toute la période 2015-2018 et fait même apparaître la possibilité d'une amélioration progressive de la performance financière : d'un projet de budget tout juste bénéficiaire en 2015, elle aboutit à un excédent proche de 300 millions en 2018.

La croissance annuelle moyenne des charges est contenue à 1,6% et celle des revenus est estimée à 2,5% sur la période 2015-2018.

Il est également important de souligner que cette planification n'intègre pas de flux financier non récurrent améliorant le résultat, comme ce fut le cas dans les précédentes planifications.

Aboutir à un plan financier quadriennal positif n'a pas été facile à réaliser : les dépenses obligatoires devraient continuer à fortement augmenter ces prochaines années, et il faudra compter avec l'absence de revenus non récurrents importants qui figuraient dans les précédents budgets.

La mise en place par le Conseil d'Etat d'un plan de mesures qui touche tous les secteurs de l'action publique, ainsi que des prévisions de croissance économique encore relativement favorables, permettent heureusement de faire face à ces défis et même d'espérer un excédent de revenus ces prochaines années.

Le coût de l'abolition des statuts fiscaux cantonaux n'est pas intégré aux exercices 2015 à 2018 de la planification. Toutefois, Le coût de la réforme programmée en 2019, avec l'évolution de l'endettement, ont constitué la toile de fond dans laquelle s'est inscrit ce plan financier.

Hausse des dépenses obligatoires et disparition de facteurs d'amélioration non récurrents

Sur toute la période 2015-2018, les charges considérées comme "obligatoires" (mécanismes salariaux et cotisations aux caisses de pension, dépenses contraintes et charges mécaniques) devraient croître d'environ 345 millions. Cette hausse importante (86 millions en moyenne par an ou plus de 1% de croissance totale des charges) ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée au Conseil d'Etat pour faire face à ses engagements politiques.

De plus, les derniers budgets présentaient une part importante de revenus non récurrents. C'est notamment le cas du budget 2014, avec le rattrapage des reliquats d'impôt (52,3 millions) et les revenus extraordinaires au service des contraventions (10,5 millions). La part au bénéfice de la BNS, budgétée à hauteur de 38,7 millions ces dernières années, n'est

désormais plus intégrée à la planification, compte tenu de la grande incertitude qui entoure à ce jour son éventuel versement, même partiel.

Effet du plan de mesures du Conseil d'Etat

La planification financière 2015-2018 partait donc avec un certain handicap, susceptible de limiter sérieusement le champ d'action du Conseil d'Etat. En effet, aucune marge de manœuvre n'aurait pu être dégagée sans la mise en place d'un plan de mesures portant sur des économies et des nouvelles recettes.

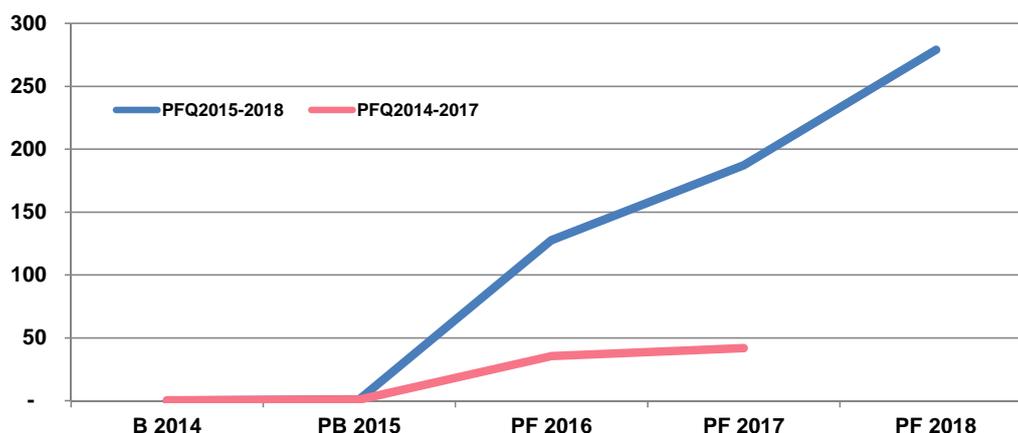
Ce plan a été présenté dans le cadre du projet de budget 2015, et les mesures d'ores et déjà adoptées devraient améliorer le résultat d'environ 154,3 millions en 2015, 47,7 millions en 2016, 0,9 million en 2017 et 3,4 millions en 2018. Les mesures améliorent ainsi le résultat de 206,3 millions sur la durée du PFQ 2015-2018.

Le détail du plan de mesures 2015-2018 se trouve dans l'annexe 1 du présent rapport.

Évolution de la planification financière par rapport à 2014

Par rapport à la précédente planification financière (2014-2017), la planification 2015-2018 est en nette amélioration. Cet écart s'explique par une croissance des charges moindre découlant du plan de mesures. Le contrôle des charges est l'élément qui caractérise le changement de cap initié par le Conseil d'État, et permet de résorber le déficit structurel.

Comparaison entre le PFQ 2015-2018 et le PFQ 2014-2017
Evolution du résultat net (en millions)



La croissance des charges du PFQ 2015-2018 est de 1,6%, contre un peu plus de 2% pour le PFQ 2014-2017. Il convient de relever que, sans le plan de mesures, la croissance des charges aurait été de 2,1%.

De plus, les revenus fiscaux présentent une croissance supérieure par rapport au précédent PFQ. Leur croissance totale sur quatre ans se montait à 544 millions au PFQ 2014-2017. Elle équivaut maintenant à 598 millions au PFQ 2015-2018.

Chapitre 2

Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

Le PFQ 2015-2018 et le projet de budget 2015 sont fondés sur les mêmes hypothèses, soit les prévisions publiées en juin 2014 par le Groupe de perspectives économiques (GPE), relatives aux PIB suisse et genevois, aux taux d'intérêt de référence et au niveau du chômage. Ces prévisions tablent sur un scénario de consolidation de la croissance économique.

Toutefois, depuis l'élaboration de la planification financière quadriennale 2015-2018, les taux de croissance ont été légèrement revus à la baisse par le GPE dans son dernier rapport datant d'octobre 2014. Cette dégradation des taux n'a pas pu être intégrée à la planification.

Parallèlement à ces prévisions, le scénario économique retenu pour le PFQ 2015-2018 n'intègre pas d'inflation et d'indexation des salaires.

Hypothèses macro-économiques scénario de base	2014	2015	2016	2017	2018
PIB CH, variation annuelle réelle %	2.0% ^a	2.2% ^a	2.3% ^a	1.7% ^b	1.7% ^b
Inflation et indexation des traitements	0%	0% ^c	0% ^c	0% ^c	0% ^c
Taux de chômage moyen Genève	5.5% ^a	5.4% ^a	5.3% ^a	5.3% ^c	5.3% ^c
LIBOR CHF à trois mois, moyenne annuelle	0.0% ^a	0.0% ^a	0.1% ^a	0.1% ^c	0.1% ^c
Obligation de la Confédération à 10 ans	1.0% ^a	1.3% ^a	1.6% ^a	1.6% ^c	1.6% ^c

^a prévisions du Groupe de Perspectives économiques (GPE) de juin 2014 pour les années 2014 à 2016

^b données les plus récentes utilisées pour la planification financière de l'administration fédérale des finances, décembre 2013

^c extrapolation département des finances

Le rythme de croissance du canton devrait demeurer légèrement supérieur à celui de l'économie suisse en 2014. Le différentiel entre Genève et la Suisse devrait ensuite s'atténuer. Il pourrait même s'inverser étant donné que certains facteurs de risques qui menacent l'économie suisse pourraient avoir des conséquences plus grandes pour l'économie genevoise. Citons notamment le frein au recours à la main-d'œuvre étrangère et la réforme de l'imposition des entreprises.

Le niveau général des prix à la consommation demeure stable actuellement et il ne devrait guère bouger d'ici à la fin de l'année.

Compte tenu de la situation monétaire internationale, les taux d'intérêt à court terme resteront au plancher encore tout au long du deuxième semestre 2014 et de l'année 2015. En matière de taux à long terme, une hausse pourrait intervenir en 2015.

Chapitre 3

Évolution des revenus

Evolution des revenus fiscaux

Les prévisions de l'ensemble des impôts, taxes et droits augmentent de 745 millions de francs entre le budget 2014 et la planification 2018. Cela représente une croissance annuelle moyenne de 2,8%.

Millions de francs	C 2013	B 2014	Planification 2015-2018				Croissance annuelle moyenne
			2015	2016	2017	2018	
Personnes physiques	3'724	3'837	3'906	4'065	4'189	4'317	3.0%
Impôt sur le revenu	2'594	2'612	2'706	2'820	2'909	3'000	3.5%
Impôt sur la fortune	602	636	632	650	670	689	2.1%
Impôt à la source	521	583	562	588	604	622	1.6%
Taxe personnelle	7	7	7	7	7	7	0.4%
Personnes morales	1'448	1'335	1'422	1'464	1'506	1'551	3.8%
Impôt sur le bénéfice	1'159	1'050	1'125	1'157	1'191	1'226	3.9%
Impôt sur le capital	289	285	298	306	315	325	3.3%
Part cantonale aux recettes fédérales	406	425	430	445	458	471	2.6%
Impôts immobiliers	451	452	454	460	465	471	1.1%
Droits de successions et donations	132	127	108	108	108	108	-4.0%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	103	105	107	107	107	107	0.6%
Autres impôts	14	16	16	16	16	16	0.0%
Total Impôts, taxes et droits	6'277	6'296	6'444	6'664	6'850	7'041	2.8%

Les impôts des personnes physiques contribuent à cette croissance pour un montant de 480 millions en quatre ans, soit une croissance annuelle moyenne de 3%. L'estimation se fonde, pour l'impôt sur le revenu, sur les prévisions d'évolution du PIB suisse établies par le GPE et l'administration fédérale des finances, présentées au chapitre précédent. A fin juin 2014, celles-ci s'élèvent à 2,2% pour 2015, 2,3% pour 2016 et 1,7% pour les années suivantes. Pour l'impôt sur la fortune, la croissance est basée sur un scénario de long terme et est fixée à +3% par année.

Les impôts des personnes morales progressent de 215 millions, soit une croissance moyenne de 3,8%. La prévision 2015-2018 est fondée sur un scénario de croissance de long terme qui s'établit à 3% par année. Le taux de croissance concernant 2015 sera révisé dans le courant de l'automne 2014 par la prise en compte des réponses au questionnaire remis à un échantillon d'entreprises parmi les plus importantes du canton.

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. Elle progresse de 46 millions.

Les impôts liés à l'immobilier augmentent de 20 millions sur l'ensemble de la période.

Les droits de successions et donations sont fixés à 108 millions sur l'ensemble de la période, traduisant le socle de production courante. Ils diminuent de 19 millions par rapport au budget 2014, celui-ci incluant une production extraordinaire.

L'impôt sur les véhicules routiers et les bateaux augmente de 3 millions et se fixe à 107 millions sur la période 2015-2018, tandis que les autres impôts demeurent stables.

Evolution des revenus non fiscaux

Sur la période 2015-2018, les revenus non fiscaux devraient augmenter de 48 millions pour atteindre un total de 1'478,5 millions. Cette évolution s'explique essentiellement par les diverses mesures prises par le Conseil d'Etat qui améliorent les revenus non fiscaux de 57,5 millions. Les principales mesures concernées sont :

- Le prélèvement supplémentaire de 15,7 millions du bénéfice des Services industriels de Genève (SIG) qui fera suite à la révision des modalités de rémunération des propriétaires des SIG (mesure 36).
- Les différentes mesures affectant la politique publique H Sécurité et Population augmentent les revenus non fiscaux de 15,9 millions (mesures 28, 29 et 30 concernant le projet de réorganisation de l'Office cantonal de population et de la migration, la sécurité internationale et la sécurité aéroportuaire).
- La poursuite de la politique d'internalisation des ressources de la Direction générale des systèmes d'information (DGSI), qui permet d'éviter le recours à des contrats de location de services (L.S.E.) pour assumer des tâches pérennes. L'effet sur les revenus, via l'activation de charges de personnel, est estimé à 13,9 millions sur toute la période (mesure 27).

Hors effet des mesures du Conseil d'Etat, les revenus non fiscaux devraient diminuer légèrement sur la période 2015 à 2018 (9,5 millions), bien qu'ils comportent de fortes variations, à la hausse comme à la baisse, suivant les éléments qui les composent :

- Par mesure de prudence, la part cantonale aux bénéficiaires de la BNS n'a pas été inscrite au PFQ 2015-2018, malgré le signal positif transmis par les estimations de résultat semestriel de la BNS (-38,7 millions).
- Les revenus du service des contraventions devraient diminuer de 17,8 millions, en raison du changement de comportement des usagers suite à la modification des tarifs et à une nouvelle estimation du taux de recouvrement des débiteurs. Pour rappel, le budget 2014 prévoyait une augmentation significative des revenus (20,5 millions non récurrents) suite à la modification du règlement pour les frais en matière pénale et à l'engagement de juristes pour le traitement du recouvrement.
- L'introduction de taux d'intérêts fiscaux différenciés en 2013 a rendu l'estimation de ces charges et revenus difficile. Le PFQ a été revu en tenant compte du réalisé en 2013 et prévoit une augmentation des charges de 5,5 millions et une baisse des revenus de 11,2 millions.
- Les subventions de l'office fédéral de la santé publique, en lien avec les subsides versés par le service d'assurance maladie, devraient augmenter de 11 millions ces prochaines années.
- Les dépenses supplémentaires consenties pour la politique publique H Sécurité et Population génèrent une augmentation d'émoluments, de facturation de prestations et de subventions fédérales de plus de 31,4 millions.

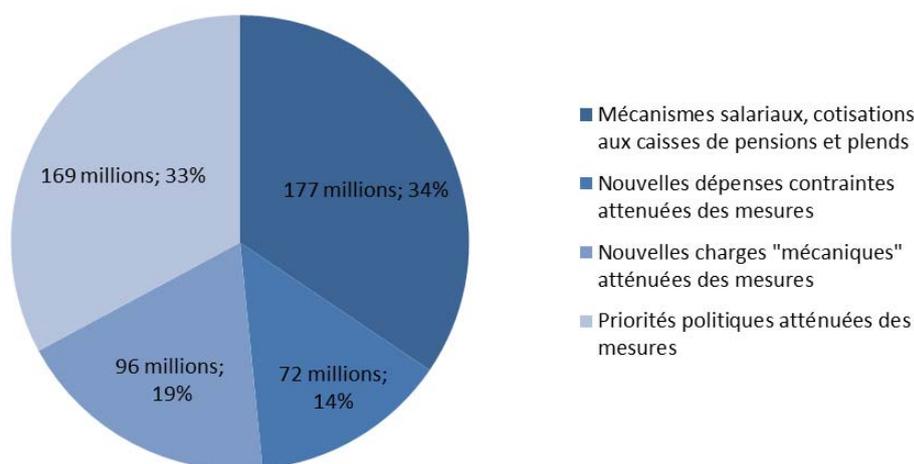
Chapitre 4

Évolution des charges

L'évolution des charges est composée, d'une part, par des charges contraignantes qui n'offrent pas de marge de manœuvre au Conseil d'État et, d'autre part, par des charges résultant de décisions politiques. Ces charges « obligatoires » sont constituées par :

- des charges mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers et de décisions passées ;
- des charges contraintes qui sont des obligations légales envers des tiers et dont l'État doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière ;
- des charges supplémentaires résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de pension et du Plend.

Variation du total des charges 2015-2018 par catégorie

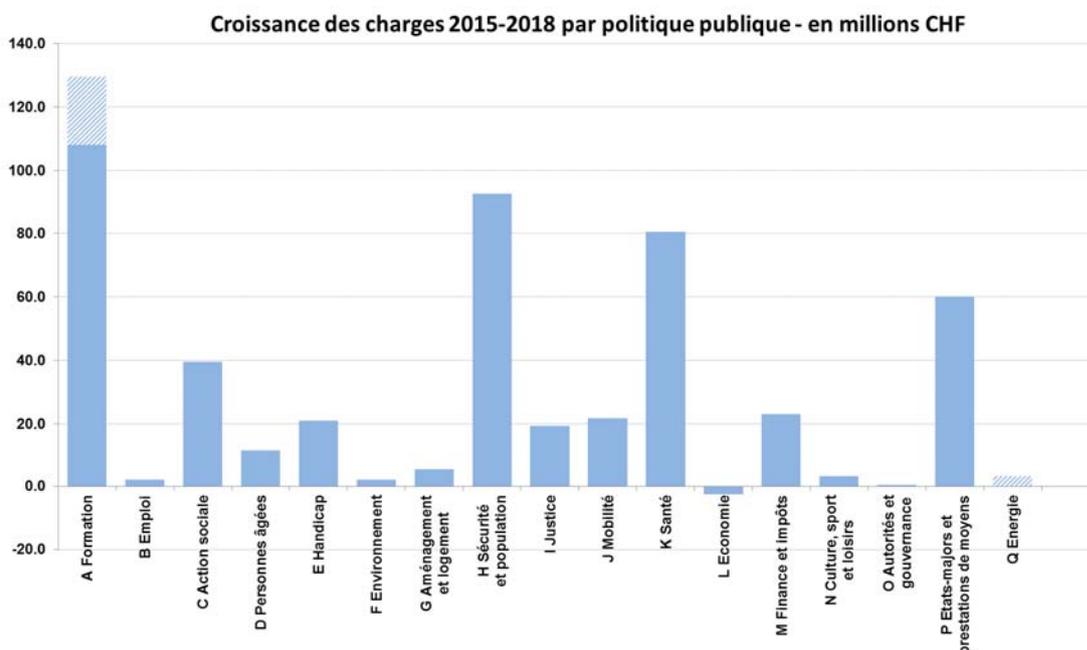


- **Les nouvelles charges « mécaniques »** cumulées sur la période 2015-2018 atteignent 96 millions et découlent essentiellement de l'augmentation prévue de 65 millions des charges d'amortissements. Le niveau des amortissements est en constante progression sur la période en raison du niveau élevé des investissements destiné à combler le retard pris en matière d'infrastructures pour répondre aux besoins des citoyens et créer les conditions nécessaires au développement du canton et de sa région. Les charges mécaniques progressent également en raison de la contribution du canton de Genève à la péréquation financière intercantonale (RPT) qui devrait augmenter de 11,3 millions sur quatre ans, et ce malgré la baisse significative annoncée pour 2015 (-14,2 millions). A noter que la précédente planification prévoyait une hausse de la charge globale de la RPT de 68 millions sur 4 ans. Enfin, les intérêts versés aux débiteurs fiscaux sont en hausse de 5,5 millions et la constitution d'une nouvelle provision de 5 millions en lien avec la caisse de pension CPEG augmentera les charges en 2016.
- **Les nouvelles dépenses « contraintes »** sont contenues à 71,6 millions de francs grâce à l'effet compensatoire des mesures prises par le Conseil d'État. Hors mesures, l'augmentation cumulée sur la période 2015-2018 aurait été de 107,2 millions, principalement due à la hausse des prévisions de dépenses sociales (+62,3 millions) et

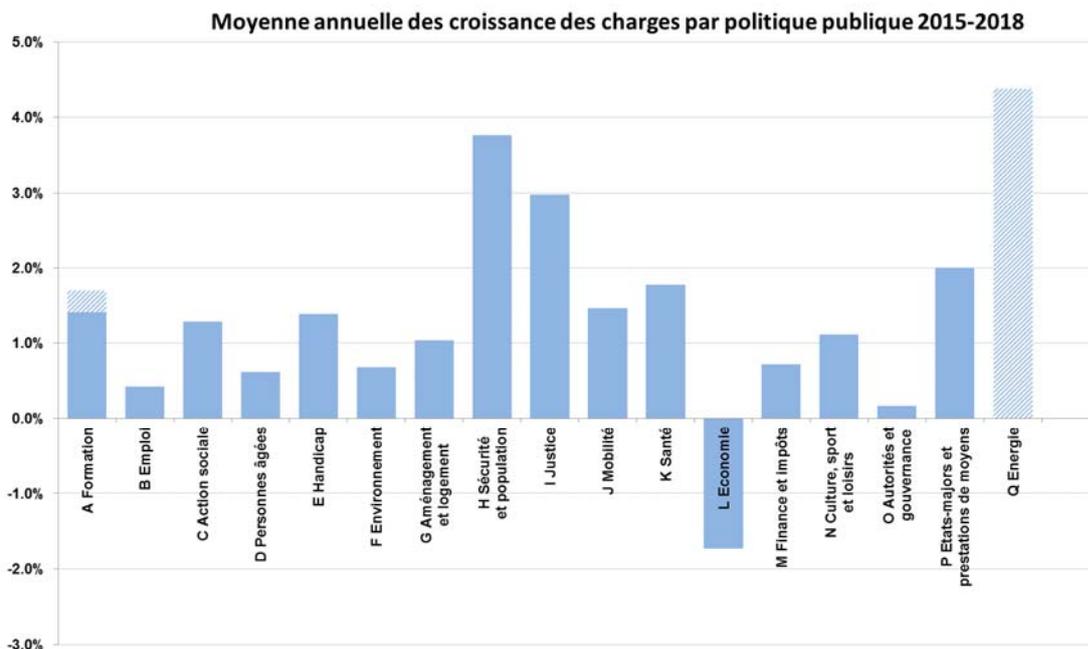
des prestations complémentaires destinées aux personnes âgées et aux handicapés (25,7 millions). La participation cantonale à la HES-SO, calculée conformément à la convention intercantonale en vigueur, augmente de 10,3 millions. Les subventions au logement accordées aux ménages privés progressent de 9 millions suite aux dernières projections effectuées.

- **Les mécanismes salariaux et charges sociales.** Les annuités versées au personnel en 2016, 2017 et 2018, ainsi que le reliquat de l'annuité 2014, induisent une dépense cumulée nette de 108,6 millions, y compris les économies générées par « l'effet noria ». Conformément au contenu du projet de budget du Conseil d'État, l'annuité 2015 n'est pas intégrée dans la planification. A ceci, s'ajoute l'effet retardé relatif au déblocage des postes suite à l'octroi des Plend 2013, qui correspond à un montant de 10,8 millions. Les cotisations de l'Etat à la caisse de pension (CPEG) augmentent de 54,7 millions sur la période, conformément à la LCPEG. La gestion des caisses des conseillers d'Etat et des magistrats de la Cour des comptes représente un coût supplémentaire de 3 millions. Le PFQ 2015-2018 ne prévoyant pas d'inflation, l'indexation des salaires est supposée nulle sur la période.
- **Les charges résultant de décisions politiques** représentent 33% de la croissance totale des charges sur les années 2015-2018 (169 millions). Les mesures d'ores et déjà adoptées par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet de budget 2015 permettent de limiter la hausse "brute" de ces charges de 34,2 millions. Hors mesures, la croissance des dépenses prioritaires sur l'ensemble de la période aurait été 203,1 millions.

Répartition de l'augmentation des charges par politique publique



N.B. La part de croissance indiquée en hachuré est due à des transferts de charges entre politiques publiques. Pour la politique publique A, il s'agit du transfert des charges courantes des bâtiments de l'Université et de la HES de la politique publique P. Pour la politique publique Q, il s'agit du transfert des bonus LDTR et à l'énergie de la politique publique G.



L'évolution des charges par politique publique se concentre sur la Formation, l'Action sociale, la Sécurité et la population, la Justice, la Mobilité, la Santé et la politique publique P "Etats-majors et prestations de moyens".

Politique publique A Formation

L'augmentation de charges de 129,7 millions de la politique publique A Formation est due principalement à l'effet des mécanismes salariaux et à l'augmentation du taux de cotisation de la caisse de pension (68,1 millions), ainsi qu'au transfert des charges d'entretien des bâtiments de l'office des bâtiments de l'Etat vers l'Université de Genève et les HES (21,5 millions).

Un effort important est également consenti sur les éléments suivants :

- L'aboutissement de la réforme Harnos et la mise en œuvre du mercredi matin pour le cycle moyen nécessitent une augmentation des charges de 16,5 millions en 2015.
- L'augmentation des élèves dans l'enseignement primaire et secondaire implique la création de nouveaux postes d'enseignants pour un total de 14,1 millions.
- La subvention à verser à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale augmente de près de 10,3 millions sur toute la période, selon les dispositions de la convention intercantonale sur la HES-SO.
- D'autres mesures dans le cadre de la formation des adultes et de l'enseignement spécialisé.

Politique publique C Action sociale :

Sur la période 2015-2018, les charges de la politique publique C augmentent de 39,5 millions. Sans les mesures décidées par le Conseil d'Etat, le total brut des augmentations de charges se serait élevé à 65,2 millions. Cette hausse s'explique par l'augmentation du niveau des primes et du nombre de bénéficiaires de subsides de l'assurance-maladie de 32,6 millions et par l'augmentation de 22,2 millions des subsides d'aide sociale versés par l'Hospice général. De plus, 5,2 millions sont alloués pour faire face à l'augmentation du nombre de bénéficiaires des prestations complémentaires familiales et des allocations familiales pour personnes non actives, et 1,7 million pour les prestations en matière d'asile

versées par l'Hospice général. Les mécanismes salariaux et augmentation du taux de cotisation de la caisse de pension augmentent de 3,7 millions.

Les mesures du Conseil d'État permettant d'atténuer cette progression s'élèvent à 25,6 millions. Elles concernent le domaine de l'assurance-maladie pour 16,6 millions et les prestations d'aides sociales versées par l'Hospice général pour 9 millions. Les mesures concernant l'assurance-maladie consistent à supprimer le subside C de 40 francs par mois, à annuler l'effet de seuil pour les bénéficiaires disposant d'un excédent de ressources les empêchant de toucher des prestations complémentaires cantonales et à introduire une prime cantonale de référence pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Une seule mesure concerne l'aide sociale, consistant à ramener de 300 à 150 francs le supplément d'intégration prévu par les normes CSIAS, tout en réaffectant un tiers du montant ainsi économisé (50 francs) à des actions d'intégration.

Politique Publique G :

Les charges relatives à la politique publique G augmentent en raison principalement de la hausse des subventions aux logements accordées aux ménages privés (subventions à la pierre, Subventions HM, allocations secteur subventionnés et libres). La progression estimée pour la période 2016 à 2018 est de 9 millions.

En outre, il sied de rappeler, que le Conseil d'Etat, pour maîtriser la progression des charges a pris la décision d'augmenter le taux d'effort de 1 point et une diminution du maximum de la subvention personnalisée HM de 100 F par pièce. Ces mesures entraîneront une diminution des charges pour la période de 2014 à 2018 de 2.4 millions ainsi qu'une augmentation des revenus de 1.6 million.

Enfin, les décisions du Conseil d'Etat, inscrites dans son programme de législature visent notamment à renforcer sa capacité en matière de maîtrise foncière et à réaliser un recensement cantonal des bâtiments digne de protection. Cette progression de charges est toutefois entièrement compensée par une augmentation des tarifs des émoluments pratiqués en matière d'autorisations de construire.

Politique publique H Sécurité et Population

Les besoins supplémentaires relatifs à la politique H augmentent de 92,7 millions pour la période 2015 à 2018 (+35,3 millions en 2015, +23,5 millions en 2016, +18,7 millions en 2017 et +15,4 millions en 2018).

Les besoins supplémentaires pour le programme H01 Population, droit de cité et migration relatifs aux mesures de réorganisations au sein de l'Office cantonal de la population et de la migration augmentent de 3,5 millions, mais sont intégralement compensés par une augmentation de revenus de 5,8 millions provenant de l'augmentation du volume des émoluments perçus pour la délivrance des documents d'identités et pour les naturalisations.

Les charges relatives à la sécurité (programme H02) augmentent de 25,9 millions en raison principalement :

- des coûts induits par les engagements de personnel policier et administratifs en 2014 (+7,4 millions) ;
- de besoins supplémentaires relatifs à la sécurité aéroportuaire (+4,2 millions mais entièrement financés par l'Aéroport de Genève) ;
- de l'ouverture du nouveau centre de détention administrative SARA T2 (+4,6 millions dont une partie est couverte par la refacturation des frais) ;
- de besoins supplémentaires pour la sécurité internationale (+7,7 millions financés en grande partie par la Confédération).

Les besoins concernant le programme H07 Privation de liberté et mesures d'encadrement augmentent de 41,3 millions. Cette hausse s'explique par les coûts induits de l'engagement des nouveaux gardiens de prison en 2014 (+8,2 millions) et par la mise en œuvre de la planification pénitentiaire (+32,9 millions), avec notamment l'ouverture prévue de l'établissement Brenaz+100 en 2015.

En outre, un montant de 22 millions est prévu pour couvrir les mécanismes salariaux et l'augmentation du taux de cotisation de la caisse de pension de la politique publique H.

Politique publique I Justice

Le Conseil d'Etat a décidé de poursuivre son effort en faveur du renforcement global de la chaîne sécuritaire en allouant une enveloppe supplémentaire de 19,4 millions au pouvoir judiciaire. Ces ressources seront principalement affectées à la filière pénale et à la création de la cour constitutionnelle, mais permettront également de couvrir l'augmentation des mécanismes salariaux et charges sociales, ainsi que d'ajuster l'estimation du montant des pertes sur débiteurs douteux du pouvoir judiciaire (+12,1 millions).

Politique publique J Mobilité

L'augmentation des charges relatives à la Mobilité atteint 21,7 millions. Elle découle pour l'essentiel de la progression des amortissements et des mécanismes salariaux (12,2 millions, voir explications ci-dessous) et de la mise en œuvre du plan directeur des transports collectifs (9,5 millions).

Le développement des projets prioritaires suivants est notamment prévu :

- Mise en œuvre du contrat de prestations 2015-2018 des TPG dans un contexte budgétaire contraint et compte tenu des conséquences de l'adoption par le peuple, le 18 mai 2014, de l'initiative populaire 146 sur les produits des transports: implémentation dès 2015 de mesures d'efficacité et d'optimisation du réseau existant, desserte du nouveau quartier de la Chapelle en 2015 et mise en place à l'horizon 2017 d'une ligne de bus 100% électrique (système TOSA) ;
- Amélioration de la cadence de la ligne Coppet-Genève-Lancy Pont Rouge en 2018.

La mise en service d'importantes infrastructures routières et ferroviaires du projet d'agglomération, de l'extension des lignes de tramways ainsi que du CEVA explique également la progression des amortissements sur la période du PFQ.

Politique publique K Santé

Des charges supplémentaires à hauteur de 80,5 millions sont attribuées à la politique publique K. Cette croissance s'explique pour plus de la moitié par l'incidence du coût des mécanismes salariaux prévus sur la période 2016-2018, ainsi que par l'augmentation des cotisations à la CPEG. Le solde découle principalement de la mise en service d'infrastructures hospitalières (Curabilis ; Brenaz 2 et 3, Maternité étape 3.3, Bâtiment des lits 2) et de moyens supplémentaires en faveur de l'institution de maintien à domicile afin, d'une part, de faire face au vieillissement de la population et d'autre part, de permettre l'ouverture de nouveaux immeubles à encadrement pour personnes âgées. Il convient de relever que cette croissance aurait été supérieure d'une dizaine de millions sans la décision prise par le Conseil d'Etat de contenir les coûts en réduisant de 1% le montant des indemnités en 2015.

Politique publique P Etats-majors et prestations de moyens :

Sur la totalité de la période 2015-2018, les charges relatives à la politique P croissent de plus de 60 millions, principalement sous l'effet des charges d'amortissements (55,5 millions).

Les principales variations d'amortissements concernent la mise en service de bâtiments dédiés à l'enseignement (école de commerce de Frontenex, HEG Batelle, CMU 5 et 6), à la santé (Maternité étape 3.3, Bâtiment des lits 2) ainsi que des bâtiments permettant de renforcer la capacité d'accueil en milieu pénitentiaire (Brenaz+100 places, les Dardelles).

Au-delà des amortissements, une enveloppe de 16,9 millions est prévue pour poursuivre l'internalisation des ressources de la direction générale des systèmes d'information et couvrir la hausse des coûts de maintenance des applications informatiques. La croissance de la politique publique P est toutefois atténuée par la diminution de 25 millions des dépenses générales, en raison du transfert des charges d'entretien des bâtiments à l'Université en 2015 et à la HES en 2016 (mesures 12 et 13 du Conseil d'Etat). Enfin, une provision est constituée à hauteur de 5 millions par an dès 2016 pour anticiper le versement probable d'intérêts à la CPEG dès 2030 pour non atteinte du palier intermédiaire prévu par la réforme de la LPP (taux de couverture des engagements de la caisse de 75% en 2030).

Politique Publique Q :

La croissance des charges relatives à la politique énergétique Q est exclusivement liée à des réallocations entre politiques publiques. Globalement, à périmètre constant, budget 2014, cette politique publique est en légère diminution, une baisse des charges de 1.5 million serait à constater.

Chapitre 5 Les investissements

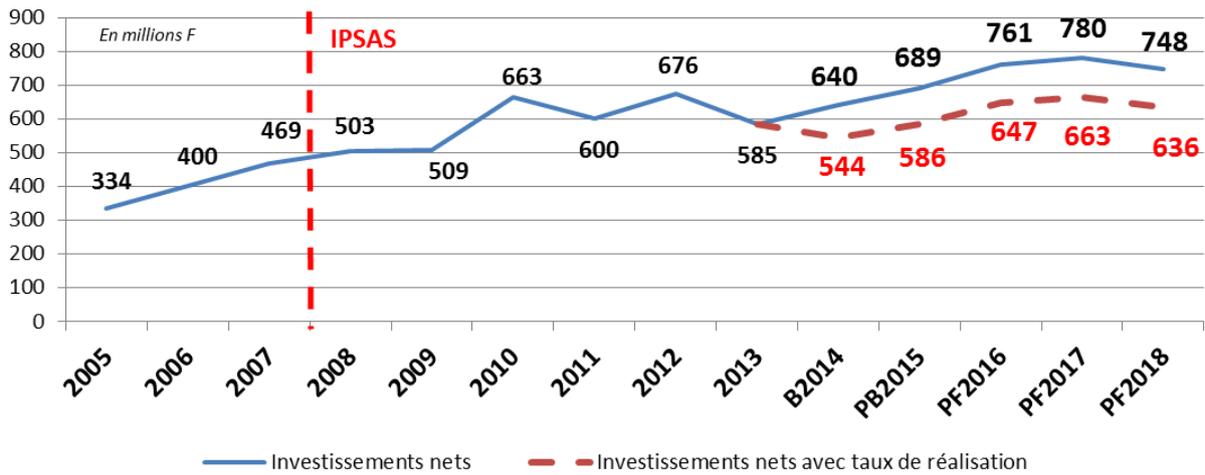
Le plan d'investissement 2015-2018 découle de la planification décennale des investissements (PDI), mise à jour selon les priorités et orientations du Conseil d'Etat.

Il présente des dépenses brutes cumulées de 3'346 millions de francs et des recettes de 368 millions, soit un niveau d'investissements nets cumulé sur la période de 2'978 millions (744 millions en moyenne annuelle). Ces chiffres s'entendent hors prêts à caractère général (environ 5 millions nets par année) figurant dans le compte d'investissement en vertu des normes comptables des collectivités publiques suisses (MCH2).

<i>En millions F</i>	B 2014	PB 2015	PF 2016	PF 2017	PF 2018	TOTAL 2015-2018
Dépenses	705	752	833	873	888	3'346
Recettes	66	63	72	93	140	368
Investissements nets	640	689	761	780	748	2'978

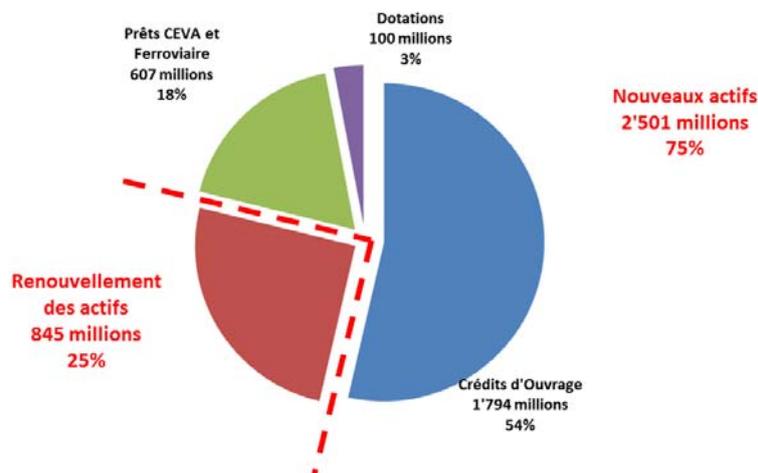
En matière d'investissement, le déroulement des projets peut être perturbé par divers aléas tels que des recours ou des retards de chantiers, qui peuvent freiner l'avancement des projets. Par ailleurs, la non réalisation de projets peut également être due au fait que les crédits y relatifs n'ont pas été adoptés par le Grand-Conseil.

Ainsi, afin d'évaluer au mieux le niveau d'investissements annuels, un taux de réalisation de 85% est retenu sur la base d'observations les plus récentes (courbe en pointillé dans le graphique ci-dessous).

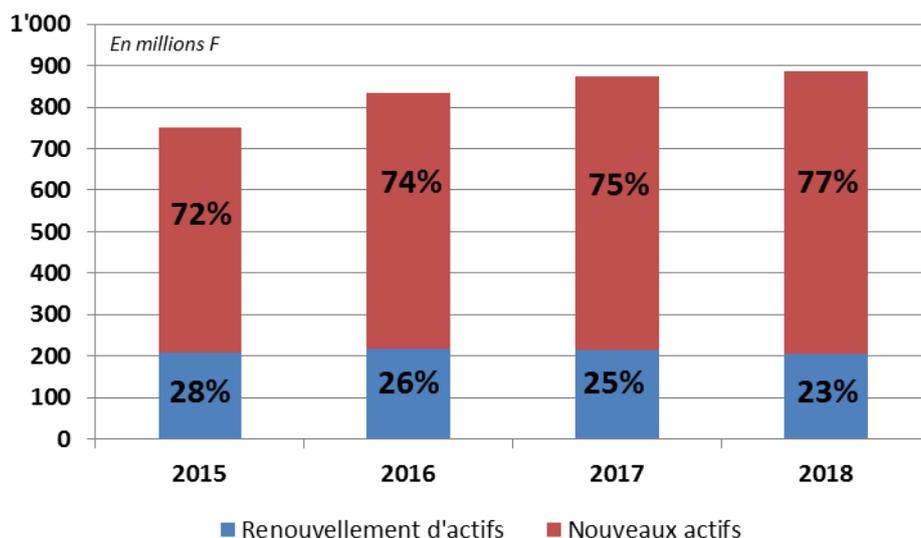


Ces dernières années, le Conseil d'Etat a choisi d'accroître le niveau d'investissement afin de combler le retard pris en matière d'infrastructures pour répondre aux besoins de la collectivité et au développement harmonieux de Genève et de sa région. Stabilisés depuis 2011, les investissements se poursuivront selon la cible fixée par le Conseil d'Etat dans le PDI, de manière à ce que ce niveau reste financièrement supportable (en termes d'accroissement de la dette et des charges induites par la mise en service des actifs).

Dépenses d'investissement par catégorie



Près de 75% des dépenses prévues sont affectées à la réalisation, à l'acquisition ou au subventionnement de nouvelles infrastructures. Cette répartition est stable sur la période 2015-2018 :

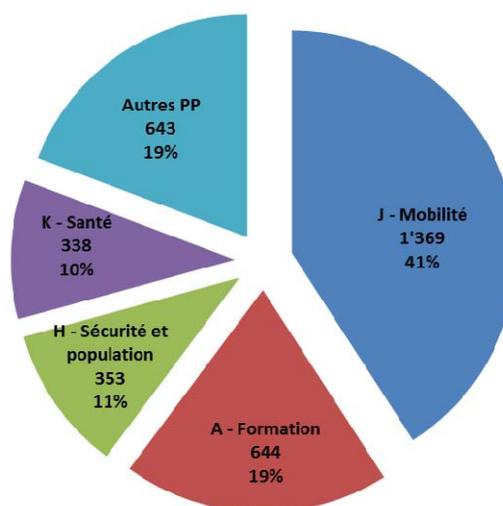


Dans les faits, les dépenses de renouvellement augmentent progressivement, car certaines grosses rénovations de bâtiments financièrement coûteuses sont dorénavant classées dans la catégorie des crédits d'ouvrages.

Dépenses d'investissement par politique publique

Dépenses par ordre décroissant

Politique Publique	Dépenses 2015-2018 en millions	% dépenses 2015-2018
J - Mobilité	1'369	40.9%
A - Formation	644	19.2%
H - Sécurité et population	353	10.6%
K - Santé	338	10.1%
P - Etats-majors et prestations de moyen	190	5.7%
G - Aménagement et logement	139	4.2%
O - Autorités et gouvernance	123	3.7%
F - Environnement	73	2.2%
I - Justice	37	1.1%
N - Culture, Sports et Loisirs	31	0.9%
M - Finance et impôts	19	0.6%
C - Action sociale	16	0.5%
D - Personnes âgées	6	0.2%
L - Economie	4	0.1%
E - Handicap	3	0.1%
B - Emploi	2	0.1%
Q - Energie	0	0.0%
	3'346	100.0%



Quatre politiques publiques concentrent 81% des dépenses : la *Mobilité* (J), la *Formation* (A), la *Sécurité* (H) et la *Santé* (K).

J Mobilité. Les travaux du CEVA se poursuivront durant toute cette période, les réaménagements des interfaces seront réalisés au fur et à mesure de l'avance des travaux.

Les investissements consacrés à l'amélioration de la capacité des lignes RER Coppet-Genève et Genève-La Plaine débuteront respectivement en 2015 et en 2019. Les travaux d'infrastructure pour l'extension du réseau de trams en lien avec les projets d'agglomération successifs s'étendront sur plus d'une décennie. Il est prévu que les travaux de la ligne Genève-Saint-Julien commencent fin 2017. La construction du dépôt « En Chardon » s'achèvera fin 2018.

Concernant les infrastructures routières, les premières études relatives aux infrastructures Genève-Sud déboucheront sur des travaux de réalisation dès 2017. D'autres projets routiers d'envergure seront réalisés dans le cadre du Projet d'agglomération, comme la route des Nations et la route des Communaux d'Ambilly pour un début des travaux en 2016. Les mesures d'assainissement sonore des routes se poursuivront.

A Formation. Le plan d'investissements prévoit la poursuite du chantier de l'école de commerce de Frontenex et sa mise à disposition en 2017. Pour les Hautes écoles, les 4 prochaines années verront la suite des travaux et la mise à disposition des étapes 5 et 6 du CMU, de la Haute école de gestion à Batelle, de l'ancienne école de médecine, ainsi que l'extension de l'observatoire à Sauverny.

H Sécurité et population. La mise en œuvre de la planification pénitentiaire prévoit l'augmentation de places de détention, par l'intermédiaire de nouveaux établissements tels que Brenaz + 100 ainsi que les Dardelles et, parallèlement, la construction d'un centre de rétention administrative sur le site de l'aéroport. D'autre part, afin de pouvoir mettre en œuvre le projet lié au PAV, il est prévu de libérer la caserne des Vernets et de relocaliser cette entité sur d'autres sites.

K Santé. Les mises en service du nouveau Bâtiment des lits et de la phase 3.3 de la Maternité sont prévues pour 2016.

On notera par ailleurs l'importance du soutien au développement de l'offre de logements d'utilité publique (*G Aménagement et logement*) au travers de dotations accordées aux fondations et aux communes ainsi que d'achats de terrains.

Principaux projets (hors crédits de renouvellement)

Dix projets concentrent plus de la moitié des dépenses prévues sur la période 2015-2018. Ces projets reflètent les priorités du Conseil d'Etat.

LIBELLE LOI / PROJET	Politique publique	TOTAL dépenses 2015-2018	% des dépenses 2015-2018
CEVA	Mobilité	458	14%
Extension du réseau de tramways	Mobilité	207	6%
Les Dardelles	Sécurité	184	5%
CMU - 5ème et 6ème étapes	Formation	169	5%
Projet d'infrastructures ferroviaires	Mobilité	149	4%
BDL 2 - Construction et équipements	Santé	138	4%
LUP I & II	Logement	132	4%
Dépôt TPG "En Chardon" - subv	Mobilité	120	4%
Projet d'Agglomération de deuxième génération	Mobilité	119	4%
Projet d'Agglomération de première génération	Mobilité	108	3%
		1'784	53%

En millions F

Chapitre 6

Évolution de la dette

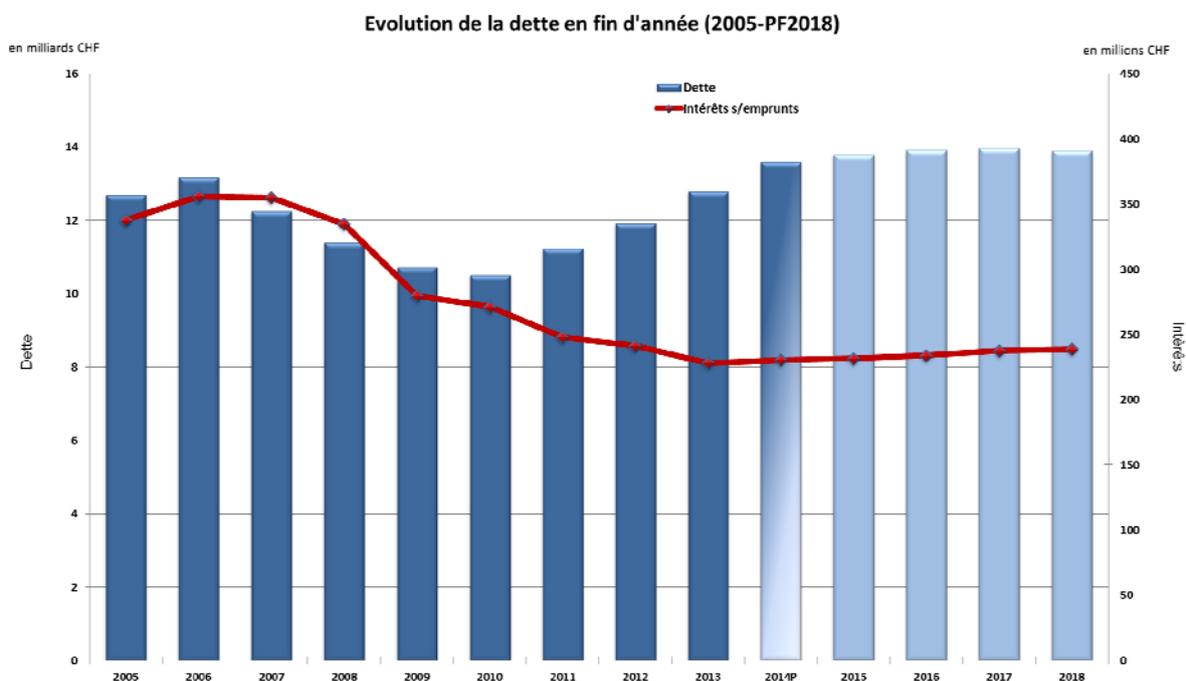
Les prévisions d'endettement relatives à la période 2015-2018 reposent uniquement sur la somme des éléments suivants :

- Flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2015-2018 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 85%.
- Besoin en fond de roulement annuel de 60 millions basé sur l'hypothèse d'une croissance de 3% par an des créances fiscales au 31 décembre 2013 (2 milliards), croissance identique à celle des revenus fiscaux.

Les prévisions d'endettement ne prennent donc pas en compte évolutions de la dette qui peuvent provenir des fortes variations des créances (+/- 600 millions ces cinq dernières années) ou d'autres flux exceptionnels. Ces prévisions sont donc empreintes d'un degré élevé d'incertitude. Les effets significatifs des variations du besoin en fonds de roulement, c'est-à-dire la variation des créances et des dettes courantes, ne sont pas tous maîtrisables par l'administration. Ils dépendent notamment des paiements de gros contribuables ou de flux avec la Confédération.

Evolution de la dette en fin d'exercice

Après une forte augmentation de la dette en 2013 et 2014, les prévisions indiquent une stabilisation de l'évolution sur la période 2015-2018, marquée toutefois par l'insuffisance d'autofinancement des investissements jusqu'en 2017.



Évolution des intérêts de la dette

Les estimations des intérêts reposent, d'une part, sur le niveau de la dette et, d'autre part, sur les prévisions de taux d'intérêts du GPE (prévision de juin 2014) qui anticipent en particulier une augmentation des taux à 10 ans des obligations de la Confédération jusqu'à 1,6% dès 2016. Cette légère augmentation des taux et du niveau de la dette de 2014 à 2017 explique l'augmentation progressive des charges d'intérêts dès 2015.

La dette de l'État a été restructurée ces dernières années et est actuellement constituée de plus de 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe pour limiter les risques de refinancement et de remontée des taux. Cette restructuration a permis de bénéficier au maximum 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.

Evolution de la dette moyenne annuelle et frein à l'endettement

Si le frein au déficit permet d'assurer un retour à l'équilibre des finances publiques, il ne permet pas de stabiliser la dette de l'État tant et aussi longtemps que les investissements nets ne sont pas autofinancés. Ce PFQ 2015-2018 montre que, même avec des finances publiques à l'équilibre, le niveau de la dette continuera à augmenter.

Les dispositions du frein à l'endettement concrétisent les objectifs de la nouvelle Constitution (art. 156 frein à l'endettement), qui impose à l'État de maîtriser son endettement et de le maintenir à un niveau qui ne menace pas les intérêts des générations futures. L'objectif à terme du nouveau mécanisme est de ramener progressivement l'endettement de l'État à une valeur ne dépassant pas une année de revenus (contre 1,6 fois début 2014). Tant et aussi longtemps que cet objectif n'est pas atteint, des mesures contraignantes s'appliquent lors du processus d'adoption par le Grand Conseil des nouveaux investissements (crédits d'ouvrages).

Selon le dispositif voté, tout nouveau crédit d'ouvrage doit être approuvé par une majorité qualifiée de 51 voix au Grand Conseil lorsque l'endettement du canton dépasse le seuil de 13,3 milliards. Quand l'endettement atteint un deuxième seuil fixé à 14,8 milliards, tout nouvel investissement nécessite une majorité qualifiée de 67 voix (deux tiers des membres du Parlement).

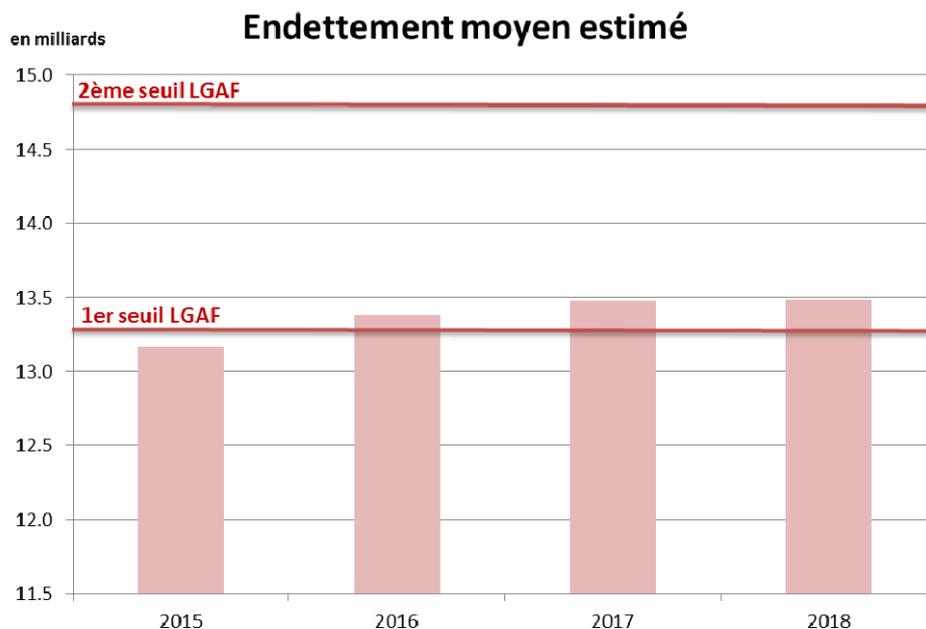
Les deux seuils d'endettement ne sont pas indexés. À long terme, ceci doit permettre d'évoluer vers l'objectif mentionné plus haut, à savoir une dette ne dépassant pas une année de revenus de l'État. Le premier seuil (13,3 milliards) correspond à un ratio de 25% entre la dette individuelle de l'État et le PIB cantonal 2012 (53,1 milliards en prenant en compte les organisations internationales qui contribuent aux charges de l'État). Le choix de seuils d'endettement fixes non indexés, et non pas exprimés en pourcentage du PIB ou du degré d'autofinancement, s'explique aussi par la forte sensibilité des revenus fiscaux et du PIB cantonal à la conjoncture. En cas de récession, le PIB et les revenus fiscaux genevois ont tendance à diminuer brusquement. La fixation d'un ratio dans le mécanisme de frein à l'endettement rendrait alors l'effort à réaliser encore plus important en temps de crise, avec pour conséquence de dangereux phénomènes de « stop and go ».

Les seuils définis pour le frein à l'endettement reposent sur l'endettement moyen annuel et cet indicateur sera dorénavant publié dans les états financiers pour signaler les éventuels franchissements de seuils.

À noter que le frein à l'endettement ne s'applique pas aux investissements de renouvellement, de manière assurer le maintien du patrimoine, ni aux études, car celles-ci ne sont pas significativement consommatrices en ressources financières et permettent d'anticiper les besoins de la population. Le mécanisme ne concerne pas non plus les opérations immobilières de l'État, afin de ne pas stopper les opérations d'aménagement et de logement.

En cas de dépassement des seuils, le Conseil d'État ne soumettra au Grand Conseil que des projets d'investissements qui présentent, selon lui, un degré d'urgence significatif, c'est-à-dire les projets ne pouvant être retardés. Le Grand Conseil devra ensuite effectuer les arbitrages nécessaires entre les nouveaux projets d'investissements et leurs conséquences en termes d'augmentation de l'endettement (frein à l'endettement) et des charges de fonctionnement (frein au déficit).

Sur la base des hypothèses énoncées plus haut, le franchissement du premier seuil d'endettement moyen est probable à moyen terme.



Le PFQ 2015-2018 indique que, malgré les mesures du Conseil d'État déjà décidées dans le cadre du PB 2015, le niveau d'endettement devrait continuer de croître et pourrait franchir le premier seuil du frein à l'endettement dès 2016, ce qui risque fortement de bloquer l'adoption de nouveaux projets d'investissements par le Grand Conseil.

Évolution de la réserve conjoncturelle

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

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

Bien que le PFQ 2015-2018 présente des résultats positifs pour tous les exercices, il prévoit un autofinancement des investissements seulement à partir de 2018. La réserve conjoncturelle devrait donc rester stable à son niveau actuel de 567 millions jusqu'en 2017, puis légèrement augmenter dès 2018.

Chapitre 7

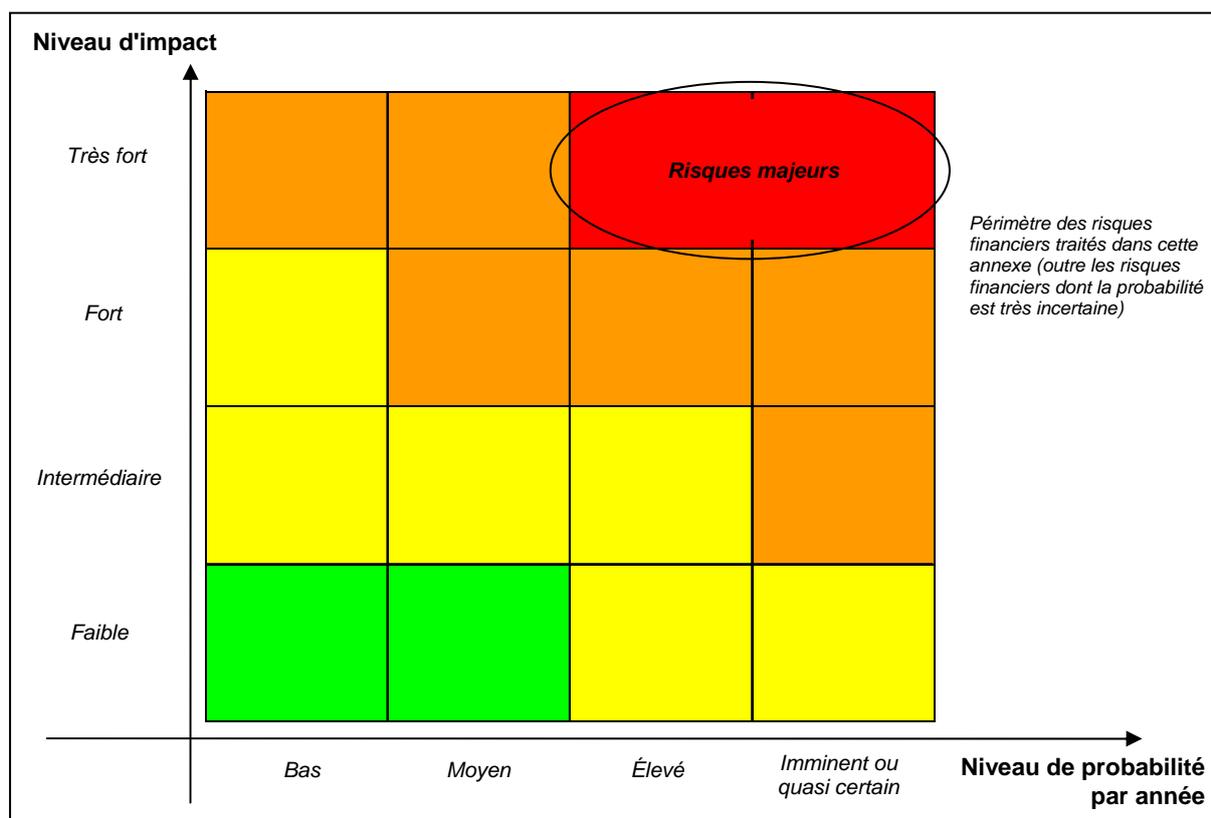
Les risques majeurs et les sensibilités aux estimations

Ce chapitre présente les principaux risques financiers pouvant avoir un impact important les comptes et les activités de l'Etat en cas de réalisation. Après un bref rappel méthodologique, les risques majeurs faisant partie du périmètre défini sont présentés de manière succincte: ces risques peuvent être exogènes, découler des activités de l'Etat ou des entités sous sa surveillance. Un paragraphe dédié aux analyses de sensibilité met en évidence des éléments pouvant fortement varier en fonction du comportement des variables macroéconomiques.

Rappels méthodologiques

Le risque est défini, à l'Etat de Genève, comme étant l'effet de l'incertitude sur les objectifs.

L'Etat de Genève utilise une visualisation graphique appelée « matrice des risques ». La probabilité de réalisation des risques par unité de temps est indiquée sur l'axe horizontal, alors que l'impact global (tenant compte des aspects financiers et non financiers) est représenté sur l'axe vertical. Le niveau de gravité d'un risque est constitué par la combinaison de sa probabilité et de son impact. Il est représenté par des couleurs sur la matrice, le vert indiquant le niveau de gravité le plus faible et le rouge indiquant le niveau de gravité le plus important au niveau de l'Etat.



Ce chapitre ne traite que des risques dont la probabilité est considérée plutôt élevée (voir schéma en haut) ou très incertaine et dont l'impact financier potentiel remplit l'un au moins des critères suivants sur la période 2014-2017:

- coûts non budgétés ou pertes de valeur patrimoniale égaux ou supérieurs à 50 millions de francs sur un seul exercice ;
- coûts non budgétés ou pertes de valeur patrimoniale égaux ou supérieurs à 20 millions de francs sur plusieurs exercices ;
- absence totale de fiabilité des états financiers.

Les risques à très fort impact mais dont le niveau de probabilité est bas ou moyen ne sont pas traités.

Risques majeurs

Plusieurs *risques exogènes*, dont la probabilité de survenance est incertaine, ont été identifiés:

Risque de crise systémique. Ce risque concerne la possibilité qu'une nouvelle crise économique d'ampleur européenne ou mondiale survienne. Il est très difficile à anticiper et ses conséquences se répercuteraient non seulement sur les finances de l'Etat, mais aussi sur sa capacité de délivrer les prestations attendues (en raison de fortes restrictions budgétaires) et sur le tissu social et économique du canton. A titre d'exemple, et uniquement sur le plan financier étatique, la crise de 2009 s'est traduite par une chute du produit des impôts sur les personnes physiques et morales d'environ 320 millions de francs. La constitution de la réserve conjoncturelle, qui s'élève aujourd'hui à 567 millions, a précisément pour but d'éviter qu'une telle crise contraigne l'État à prendre des mesures d'austérité drastiques dont l'effet est généralement d'aggraver la récession.

Risque de manque d'adaptation à la régulation internationale en matière d'échange d'informations fiscales. Ce risque se réfère à la possibilité que la Suisse ne parvienne pas à adapter sa législation aux exigences internationales dans les délais impartis, malgré sa participation aux travaux de l'OCDE ou, en d'autres termes, que les effets de l'abolition du secret bancaire s'avèrent pires que prévu. Les effets sur les recettes fiscales sont en principe pris en compte dans le scénario de croissance médiane sur lequel est fondé le PFQ 2015-2018. Si, par contre, la Suisse devait se retrouver sur une liste noire et subir des mesures de rétorsion ou si, en conséquence de l'adaptation législative, une fuite de capitaux plus importante que prévue devait se produire, on peut imaginer une perte très sérieuse de recettes fiscales – bien que difficile à estimer – ainsi que d'emplois sur la place financière. Il faudra par ailleurs prévoir aussi des conséquences, aujourd'hui difficilement chiffrables, en termes d'adaptation des procédures administratives en fonction de ce qui incombera aux administrations fiscales en matière de transmission de données.

Risque lié aux initiatives fédérales contre l'immigration. Les initiatives «Contre l'immigration de masse» et ECOPOP «Halte à la surpopulation - oui à la préservation durable des ressources naturelles» sont contraires aux accords de libre circulation des personnes avec l'Union européenne, qui pourrait désormais appliquer la "clause guillotine" et ainsi suspendre tous les accords bilatéraux. Le risque est avéré en ce qui concerne l'acceptation populaire de la première initiative suite à la votation du 9 février 2014, mais pas encore s'agissant de ses conséquences, car la Suisse dispose de trois ans pour la mettre en place. L'acceptation de l'initiative ECOPOP n'a pas encore fait l'objet d'une votation populaire, mais elle vise à limiter le solde migratoire en Suisse au 0,2% de la population permanente, soit environ 16'000 personnes contre les 80'000 actuelles.

Les conséquences réelles de ce risque sont très difficiles à estimer aujourd'hui: on pourrait imaginer des scénarios relativement modérés laissant la situation substantiellement inchangée, mais aussi des scénarios plus pessimistes impliquant des changements plus radicaux dans le tissu social et économique de la Suisse (p.ex. restrictions à l'accès au marché européen pour les entreprises suisses, aggravation de la sous-enchère salariale, etc.). Le canton de Genève, avec ses spécificités et une présence très importante de

frontaliers, d'étrangers résidents ainsi que de fonctionnaires internationaux, est particulièrement impacté par ce risque. Même si la situation est loin d'être définie quant aux effets finaux, on peut raisonnablement imaginer que l'attrait du canton pour l'implantation de nouvelles multinationales ou pour le maintien de celles qui sont déjà installées (voir aussi prochain risque) pourra baisser en raison de ce risque, avec des pertes prévisibles en termes de recettes fiscales et d'emplois. L'Université de Genève risque d'être particulièrement touchée par les effets de la votation du 9 février: des conséquences pourraient être envisageables notamment par rapport à la réputation et à l'attractivité de l'institution, à ses finances (UNIGE totalise 250 participations aux projets de l'UE, ce qui correspond environ à un montant de 160 millions de francs, dont 60 millions pour les bourses «*European Research Council*», ayant permis la création de 220 emplois de chercheurs), à son positionnement et à celui des chercheurs dans des nombreuses instances et réseaux européens et, pour finir, aux synergies entre les hautes écoles et les entreprises.

Risque de détérioration des conditions-cadre appliquées aux entreprises et aux organisations internationales. Ce risque concerne une multitude d'aspects, entre autres les initiatives fédérales contre l'immigration et la détérioration de la situation du secteur financier, évoquées dans les deux risques précédents. Ceux-ci ne sont toutefois pas les seuls facteurs de risques potentiels: une éventuelle mauvaise prise en compte des besoins économiques dans les projets cantonaux d'aménagement du territoire (PSD, PAV, Projet d'agglomération, nouvelles zones d'activité) et l'abolition prévue des statuts fiscaux cantonaux constituent des éléments aggravants.

S'agissant en particulier de ce dernier point, un éventuel échec de la réforme de la fiscalité des entreprises dans le cadre tel qu'il est envisagé par le Conseil d'Etat pour répondre à l'abolition des statuts fiscaux cantonaux ("stratégie du taux unique aux alentours de 13%") conduirait inévitablement au départ de nombre des sociétés aujourd'hui au bénéfice de tels statuts, ce qui se solderait, dans le pire des cas, à des pertes de recettes fiscales cantonale et communales de l'ordre du milliard de francs par année ainsi que la perte de plusieurs dizaines de milliers d'emplois. Le succès de la réforme précitée aurait également un coût estimé à quelques 500 millions de francs par année, dont le Conseil d'Etat demande qu'il soit compensé pour moitié par la Confédération, mais qui pourrait devoir être supporté plus que proportionnellement par le canton suivant les décisions qui seront prises au niveau fédéral. Ce risque doit être mentionné dans le présent PFQ, quand bien même la réforme dont il s'agit ne devrait pas entrer en vigueur avant 2019. En cas d'incertitude importante sur l'aboutissement de la réforme et sur ses conditions, l'attractivité fiscale du canton pourrait en effet inciter certaines entreprises à se délocaliser avant même que les statuts fiscaux cantonaux ne soient abolis et à décourager de nouvelles entreprises de s'y installer.

La détérioration des conditions-cadre concerne également les organisations internationales, même si c'est dans une mesure différente, en relation à la délocalisation potentielle d'une partie de leurs activités.

Risque lié à l'abolition des forfaits fiscaux. La réalisation de ce risque, qui dépendra du sort qui sera réservé aux initiatives fédérale et cantonale soumises à votation populaire le 30 novembre 2014, aurait des conséquences financières importantes pour notre canton. Les recettes fiscales provenant des personnes imposées d'après la dépense dans le canton de Genève s'élevaient en effet à 91,2 millions en 2010, hors droits de succession et de donation en ligne directe. Ce chiffre ne représente toutefois pas le risque encouru par l'Etat, car il ne tient pas compte du fait que les pertes fiscales induites par les nombreux contribuables imposés selon la dépense qui quitteraient alors le canton pourraient être partiellement compensées par les impôts ordinaires versés par ceux de ces contribuables qui décideraient de rester ou par les nouveaux contribuables qui viendraient occuper les habitations laissées vacantes par les partants. D'un autre côté, le risque lié au départ de ces contribuables est

accru par l'impulsion importante de ceux-ci sur l'économie locale et par leur activité importante de mécénat.

Un *risque endogène* lié aux activités de l'Etat pouvant avoir un impact très fort sur les finances de l'Etat et dont la probabilité est plutôt élevée a aussi été identifié:

Risque de soustraction fiscale non détectée. Ce risque est inhérent à tout système fiscal. Les résultats de ces dernières années de la production du service du contrôle démontrent que la soustraction d'impôts existe et que le risque est réel; son évaluation est en lien direct avec la production annuelle du service du contrôle. Les estimations actuelles de la soustraction indiquent une perte récurrente sur plusieurs exercices nettement supérieure à 20 millions par année. Cette somme correspond à des revenus non comptabilisés dont le montant, s'il était connu, pourrait changer le résultat de l'Etat.

A présent, aucun risque découlant des activités des entités du périmètre de consolidation n'a été identifié.

Analyses de sensibilité aux estimations du PFQ

Estimation des impôts et prévisions fiscales – sensibilités aux hypothèses retenues

Les principaux impôts, essentiellement les impôts sur le revenu et fortune des personnes physiques, et sur le bénéfice des personnes morales, sont estimés sur la base d'hypothèses de croissance. Au moment de la publication des comptes, ces estimations sont mises à jour sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'État comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts. Ces correctifs ont été importants entre 2006 et 2012 (montants compris entre environ +210 et +380 millions). Le département des finances améliore continuellement ses méthodes d'estimation sur la base des derniers exercices (augmentation du nombre d'années fiscales estimées, actualisation des multiplicateurs et prise en compte de la production récurrente du contrôle), de manière à réduire le montant des correctifs. Ainsi, dans les comptes 2013, les correctifs ont été réduits à 86 millions de francs. Les estimations des correctifs pour l'exercice 2014 sont à ce stade raisonnables selon les projections les plus récentes et par rapport au montant total des recettes fiscales. Pour les années 2015 à 2018, on s'attend à ce que les correctifs n'améliorent pas le résultat de plus de 100 millions de francs. On ne peut toutefois pas exclure qu'une année ou l'autre, ces correctifs soient négatifs et puissent entraîner une perte de revenus supérieure à 20 millions.

D'autre part, les prévisions budgétaires sont toujours entachées d'une marge d'erreur qu'il ne sera jamais possible de réduire complètement. Ces écarts peuvent être la conséquence de la méthodologie utilisée (marge d'erreur) ou une variation des variables macroéconomiques. 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 et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% d'une année donnée induirait une variation de l'impôt sur le revenu comprise dans une fourchette allant de 60 à 70 millions par année.

Impôt cantonal sur la fortune. L'impôt sur la fortune des personnes physiques est basé sur un scénario de croissance de long terme fixé à +3% par année. Si la croissance de l'impôt sur la fortune n'était que de 2% par an, l'écart cumulé serait compris entre -25 et -30 millions en 2018.

Impôt cantonal des personnes morales. L'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales 2014 est principalement estimé sur la base d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon d'entreprises. Pour les années suivantes, la prévision de l'impôt courant est basée sur un scénario de croissance de long terme s'établissant à 3%. Si la croissance de cet impôt n'était que de 2% par an, l'écart se situerait entre -40 et -50 millions en 2018.

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.

Impôts immobiliers (impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI), droits de mutation, impôt immobilier complémentaire). Après des années de forte progression des impôts immobiliers (de 352 millions en 2006 à 479 millions en 2012), celui-ci a reculé à 451 millions en 2013. Cette baisse est due à la fiabilisation des estimations et par conséquent à des correctifs moins importants que précédemment. Le PFQ 2015-2018 prévoit une légère croissance des impôts immobiliers sur la période, qui passent de 454 millions en 2015 à 471 millions en 2018. Pour l'État de Genève, l'impact d'une crise immobilière sur les comptes est difficilement estimable.

Impôts sur les successions et donations. Les droits de succession et donations sont fixés respectivement à 90 et 18 millions par an dans le PFQ. Il s'agit d'une moyenne historique, qui peut fortement varier d'une année à l'autre.

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

Une augmentation des taux d'intérêts du marché a un impact direct sur le coût de financement et donc sur le coût de la dette (charge d'intérêt). Actuellement, le niveau des taux d'intérêts est historiquement bas. Une hausse est à prévoir à plus ou moins brève échéance en fonction des fondamentaux économiques (en Suisse, en Europe et dans le monde) et des autres facteurs influençant le marché. Cette hausse est prise en compte dans l'élaboration du plan financier quadriennal avec une augmentation des taux à 10 ans de la Confédération à hauteur de 1.6% dès 2016. Il est important de rappeler que la dette du canton est composée à raison d'au moins 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe, ce qui limite l'impact d'une variation des taux d'intérêts du marché.

La sensibilité de la charge d'intérêt à une augmentation des taux d'intérêts a été chiffrée dans le cadre du PFQ 2015-2018. Ainsi, une hausse de 1% des taux d'intérêts durant la période considérée, aboutirait à une augmentation de la charge d'intérêt de 24 millions en 2015, de 34 millions supplémentaires en 2016, de 44 millions supplémentaires en 2017 et enfin de 50 millions supplémentaires en 2018, ce qui représente un total de 152 millions pour la période 2015-2018.

Sensibilité à l'inflation

L'inflation peut également avoir un impact sur les charges de toutes les politiques publiques, mais aussi sur les revenus fiscaux (dans la mesure où les revenus de l'activité dépendante augmentent à hauteur de l'inflation). L'État est relativement protégé de ce risque, en raison du faible taux d'inflation, de l'effet de compensation (imparfait) entre l'augmentation des charges et la hausse des recettes fiscales et de la marge de manœuvre du Conseil d'État d'indexer ou non les salaires de la fonction publique. Pour mémoire, une charge supplémentaire d'environ 44 millions de francs serait prévisible pour une indexation sur les salaires de la fonction publique de 1%, pour autant qu'elle soit octroyée: Les principales allocations à des personnes physiques suivent des règles d'indexation fixées au niveau fédéral.

Péréquation horizontale des ressources (RPT) - sensibilité à de nombreux paramètres

Le canton de Genève fait partie des cantons contributeurs pour la péréquation des ressources. Le montant global de la participation des cantons contributeurs est fixé par arrêté fédéral pour une période quadriennale et est adapté, pour chacune des trois années

qui suivent, en fonction de l'évolution de la somme des potentiels de ressources des cantons à fort potentiel de ressources.

Dans son message du 3 septembre dernier concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2016 à 2019, le Conseil fédéral propose de réduire les contributions de base à la péréquation horizontale et verticale des ressources à hauteur du montant moyen de dépassement de l'objectif durant la période 2012 à 2015, soit une réduction de 330 millions de francs, répartis de la manière suivante : 196 millions pour la Confédération et 134 millions de moins pour les cantons à fort potentiel de ressources, soit une diminution estimée à 31 millions pour le canton de Genève. Pour se concrétiser, cette opportunité doit encore être adoptée par les Chambres fédérales.

D'autre part, le montant de la contribution genevoise est déterminé non seulement à partir de sa propre capacité financière mais est également tributaire de l'évolution du potentiel de ressources des autres cantons contributeurs. Ainsi, si la situation de l'un d'entre eux se péjore, les participations des autres cantons s'accroissent. C'est la raison pour laquelle la contribution du canton de Genève a fortement augmenté entre 2011 et 2014, pour compenser la baisse de contribution du canton de Zurich, indépendamment de la situation financière du canton de Genève. Dès 2015, la tendance semble s'inverser (-14 millions) et le PFQ ne prévoit, sur la base des estimations du BAK, qu'une croissance de 11 millions jusqu'en 2018, au lieu d'une augmentation de 68 millions de 2014 à 2017 dans le précédent PFQ. Ces projections du BAK restent donc très volatiles et comportent une forte marge d'incertitude et l'on ne peut donc exclure une variation significative par rapport aux prévisions.

Dépenses d'assistance sociale – sensibilité au taux de chômage

Au cours des dernières années, des écarts importants ont été constatés entre les montants budgétés pour les dépenses d'assistance sociale de l'Hospice général et les charges réelles, avec des sollicitations de crédits supplémentaires en cours d'exercice. Une mise à niveau a été effectuée dans le cadre du budget 2015 (+22 millions hors mesures du Conseil d'Etat) et un nouveau modèle de prévision des dépenses a été mis en œuvre.

L'hypothèse retenue dans la planification pour les exercices 2016 à 2018 est une stabilité des coûts de l'assistance sociale. Néanmoins, au regard de l'historique, on peut estimer que les prévisions sur les prestations d'aides sociales de l'Hospice Général sont sujettes à de fortes variations et représentent un risque financier difficilement prévisible à long terme.

Il est actuellement difficile d'établir un lien entre une hausse du chômage et l'augmentation des charges liées à l'assistance sociale. Seules 20% des entrées de l'Hospice Général sont actuellement le fait de chômeurs en fins de droit. Toutefois, entre 2012 et 2013, la hausse du taux de chômage a été de 10% et, dans le même temps, la hausse du nombre de dossiers à l'aide sociale a été de 5% (soit +540 dossiers en moyenne annuelle), ce malgré le transfert des dossiers « familles » au service des prestations complémentaires. En reliant cette hausse conjoncturelle de 540 dossiers à la hausse du chômage (effets directs et indirects), l'impact financier, chiffré au coût moyen des dossiers 2015, s'élève à 14 millions.

Dépenses de formation – sensibilités aux effectifs d'élèves, d'étudiants et d'adultes en formation

A l'instar des recettes fiscales, les effectifs d'élèves prévus pour les prochaines rentrées scolaires sont estimés à partir d'un modèle reposant sur plusieurs hypothèses (démographie, arrivée d'élèves en provenance de l'extérieur, arrivée d'élèves en provenance de l'enseignement privé, départ d'élèves vers l'extérieur, départ d'élèves dans l'enseignement privé, taux de redoublement, taux de transfert entre filières, etc.). Le scénario retenu pour les prochains exercices est une faible augmentation des effectifs d'élèves dans tous les degrés d'enseignement.

Si le modèle de prévision des effectifs d'élèves démontre une marge d'erreur historique très faible (< 1%), il convient de relever que sur l'ensemble des degrés de l'enseignement public et à conditions d'enseignements inchangées, une variation du nombre d'élèves d'un pourcent équivaut à une charge supplémentaire annuelle (ou une non dépense) d'environ 8 millions en personnel enseignant (cet ordre de grandeur varie en fonction du degré d'enseignement impacté par la variation d'élèves).

Chapitre 8

Conclusion : rigueur financière de mise pour les années à venir et nécessité de prévoir un plan de mesures complémentaires pour maîtriser l'endettement

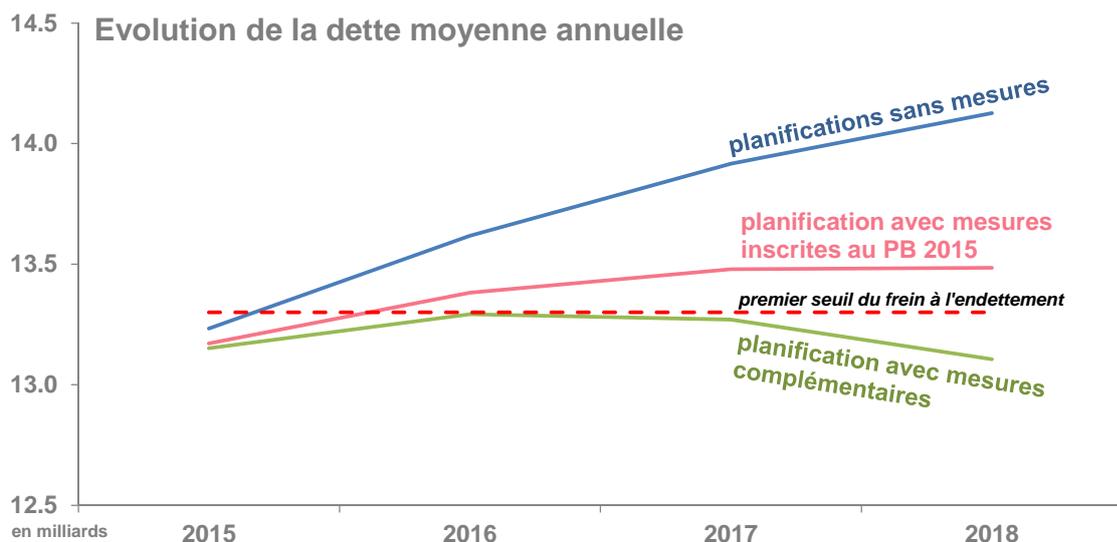
L'endettement actuel, extrêmement élevé en comparaison intercantonale, réduit la marge de manœuvre de l'État et constitue un risque financier majeur pour les années à venir, par exemple en cas de remontée des taux d'intérêts. La vulnérabilité des finances publiques est accrue par le fait que les revenus du canton qui permettent de financer les prestations de l'État sont très sensibles à la conjoncture et à la situation d'un nombre restreint de gros contribuables.

Le Conseil d'État garde également à l'esprit que les résultats projetés bénéficient de l'effet de prévisions conjoncturelles encore relativement favorables de juin 2014 pour la Suisse et pour Genève. Un ralentissement ne peut toutefois pas être écarté, notamment en raison de la perspective des contingents d'immigration et des incertitudes majeures qui pèsent sur le contexte international. Rappelons également que le PFQ 2015-2018 est établi sans inflation et sans indexation des traitements. D'autre part, la réforme programmée de la fiscalité des entreprises doit être anticipée et, de ce point de vue, les premières indications relatives à la compensation prévue par la Confédération pour alléger les pertes des cantons concernés sont loin de répondre aux attentes de notre Conseil.

Par conséquent, au vu des risques et de la nécessité impérative de stabiliser la dette, le Conseil d'État a décidé de faire preuve de prudence et de rigueur tout au long de cette législature.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la dette moyenne annuelle telle que définie dans le frein à l'endettement :

- Sans plan de mesures n°1 à 44 du Conseil d'État (courbe bleue).
- Avec les mesures n°1 à 44 inscrites au projet de budget 2015 (courbe rouge) : ces mesures permettent de stabiliser la dette à moyen terme, mais ne sont pas suffisantes pour ne pas franchir le premier seuil du frein à l'endettement sur la base des hypothèses énoncées ci-dessus. Le plan de mesures déjà inscrit au projet de budget 2015 permet tout de même de contenir la croissance des charges et de générer progressivement des excédents de fonctionnement.
- Avec les mesures complémentaires annoncées par le Conseil d'État (courbe verte), non estimables à ce stade, dont l'objectif est de ne pas franchir le premier seuil du frein à l'endettement.



Cette projection justifie la nécessité de prévoir un plan de mesures complémentaires du Conseil d'Etat pour maîtriser l'évolution de la dette, conformément au programme de législature. Ce plan de mesures complémentaires est en cours d'analyse et sera présenté durant l'année 2016. La poursuite et l'extension des mesures du Conseil d'État devront permettre ces prochaines années d'autofinancer les investissements et, par conséquent, de maîtriser l'endettement. Il vise à court terme à éviter la mise en œuvre du mécanisme contraignant du frein à l'endettement.

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

Annexe - Liste des mesures adoptées par le Conseil d'Etat dans le cadre du PB 2015

Effet sur le résultat net (revenus – charges) en millions des mesures du Conseil d'Etat

DPT	N°	Libellé de la mesure	2015	2016	2017	2018	Effet global
A. Mesures de réductions de charges			75.9	17.2	-0.1	1.9	94.9
TRANS	1	Réduction budgétaire des charges de personnel et dépenses générales équivalente à 1% des ETP	12.9	5.4	-	-	18.3
TRANS	2	Réduction de 2% des charges de personnel des états-majors et activités de support	1.5	-	-	-	1.5
TRANS	3	Réduction linéaire de 1% des subventions cantonales classées selon la LIAF comme indemnités	18.8	-	-	-	18.8
DALE	4	Augmentation de 1 % des taux d'efforts pour le logement subventionné	3.0	0.1	0.1	-	3.3
DALE	5	Diminution de 100 francs par pièce et par année du montant maximum de la subvention personnalisée HM	0.5	0.1	0.1	-	0.7
PRE	6	Dépouillement par lecteur optique pour les élections majoritaires	1.7	-1.7	-	1.5	1.5
PRE	7	Suppression de la gratuité du retour des votes par correspondance	0.5	-0.1	-	0.4	0.8
DF	8	Optimisation des relations TVA pour l'Etat, l'Université, les HUG et l'Hospice général – inclusion des SIG dans le périmètre TVA	3.9	-	-	-	3.9
TRANS	9	Suppression de la prime de départ à la retraite	1.5	-	-	-	1.5
TRANS	10	Application stricte de la directive sur les reports de solde de vacances au-delà du 31.12 de l'année N+1	0.8	-0.8	-	-	-
TRANS	11	Suppression du paiement de la 6ème semaine de vacances pour les cadres supérieurs	1.4	-	-	-	1.4
DIP+DF	12	Transfert des charges d'entretien courant des bâtiments à l'Université avec subvention compensatoire partielle	3.0	-	-	-	3.0
DIP+DF	13	Transfert des charges d'entretien courant des bâtiments à la HES SO avec subvention compensatoire partielle	-	0.5	-	-	0.5
DIP+DF	14	Transfert de ressources du DIP au DF pour développer l'apprentissage au sein du petit Etat	-	-	-	-	-
DSE	15	Révision de la stratégie de la politique de soutien à l'économie	0.7	0.8	0.8	-	2.3
DF	16	Réduction des budgets alloués au contrôle interne et à l'audit interne	0.3	0.3	0.3	-	1.0
DEAS	17	Mesures concernant l'accès à l'assurance maladie	10.7	5.9	-	-	16.6
DEAS	18	Suppression par paliers pour intégration action sociale	9.0	-	-	-	9.0
DEAS	19	Mesures concernant le soutien financier individuel aux personnes âgées et aux personnes handicapées	5.0	5.0	-	-	10.0
TRANS	20	Modification réglementaire sur les reports de solde de vacances au-delà du 31.08 de l'année N+1	-	1.4	-1.4	-	-
DIP	21	Suppression du magazine "Clés de l'école"	0.3	-	-	-	0.3

DPT	N°	Libellé de la mesure	2015	2016	2017	2018	Effet global
DIP	22	Externalisation des devoirs surveillés au primaire	0.1	0.2	-	-	0.4
DIP	23	Suppression et fusion de commissions officielles	0.1	-	-	-	0.1
TRANS	24	Suppression de la gestion des abonnements TPG	0.1	-	-	-	0.1
PRE	25	Réduction des cadeaux aux jubilaires	0.0	-	-	-	0.0
B. Mesures d'augmentations de revenus			23.2	21.6	1.0	1.5	47.3
DF	26	Augmentation des recettes fiscales par le recrutement de 5 contrôleurs fiscaux supplémentaires	9.0	-	-	-	9.0
DSE	27	Réduction de l'externalisation du personnel de la Direction générale des systèmes d'information (DGSI)	2.6	1.0	0.5	-	4.2
DSE	28	Projets de réorganisation au sein de l'Office cantonal de la population et des migrations	1.1	0.5	-	0.4	2.0
DSE	29	Sécurité internationale	1.1	-0.1	-0.1	-	0.9
DSE	30	Sécurité aéroportuaire	0.3	-	-	-	0.3
DF	31	Emoluments pour les demandes de délais de dépôts de déclaration fiscale inférieurs à 3 mois	1.2	-	-	-	1.2
DF	32	Valorisation des terrains & bâtiments via l'octroi de nouveaux DDP	4.0	0.5	0.5	0.5	5.5
DF	33	Régularisation de la situation du Cercle des Agriculteurs de Genève (CAG) via l'octroi de DDP pour les terrains et une dotation pour les bâtiments	1.0	1.0	-	-	2.0
DF	34	Nouvelles rentes DDP (droits distincts permanents de superficie) secteur Vernets	-	2.5	-	-	2.5
DALE	35	Réévaluation des émoluments en matière d'autorisation de construire	1.5	0.5	0.5	-	2.5
DALE	36	Rétrocession partielle à l'Etat et aux communes du bénéfice des services industriels de Genève (SIG)	-	15.7	-0.5	0.6	15.8
DETA	37	Hausse des redevances des barrages hydroélectriques conformément à la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (DGEau)	0.9	-	-	-	0.9
DETA	38	Augmentation des revenus suite à la révision du règlement fixant le tarif des empiètements sur ou sous le domaine public cantonal (DGGC)	0.2	-	-	-	0.2
DETA	39	Augmentation des émoluments suite au recrutement de deux experts techniques à la Direction générale des véhicules (DGV)	0.1	0.1	0.1	-	0.3

DPT	N°	Libellé de la mesure	2015	2016	2017	2018	Effet global
C. Mesures de renoncements à des hausses de charges prévues			55.2	8.9	-	-	64.1
TRANS	40	Suspension de l'annuité 2015 et impact du rattrapage de la caisse de la Police	39.7	8.7	-	-	48.4
DIP	41	Suppression de la hausse prévue dans la convention d'objectifs de l'Université de Genève	3.0	-	-	-	3.0
DETA	42	Révision du contrat de prestation TPG	5.0	-	-	-	5.0
DETA	43	Non compensation des effets de l'initiative IN 146 sur les TPG	7.0	-	-	-	7.0
DIP	44	Suppression des hausses prévues dans les contrats de prestations du MICR, de la Fondamco et de la Fondation romande pour le cinéma	0.5	0.2	-	-	0.7