

6 novembre 2013

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2014-2017
de la République et canton de Genève**

Table des matières

	Page
Introduction	3
Chapitre 1: Performance financière 2014-2017	4
Chapitre 2: Scénario conjoncturel et contraintes structurelles	6
Chapitre 3: Évolution des revenus	14
Chapitre 4: Évolution des charges	15
Chapitre 5: Les investissements	21
Chapitre 6: Évolution de la dette	26
Chapitre 7: Les risques	30
Conclusion	34

Annexes

1 – Point de situation sur les mesures proposées dans le PFQ 2012-2015	35
2 - Évolution détaillée des charges par politique publique et par programme	36
3 – Risques financiers importants dont la probabilité est considérée comme faible	37
4 – Analyses de sensibilités	39

Introduction

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Conseil d'État a le plaisir et l'honneur de vous présenter le Plan financier quadriennal 2014-2017. La présentation d'un plan financier quadriennal est une obligation légale. L'article 13 de la Loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) adoptée par votre Conseil lors de sa séance du 4 octobre 2013 est ainsi libellé:

¹ *Le plan financier quadriennal de l'Etat est élaboré chaque année par le Conseil d'État pour les 3 ans suivant le budget. Il est présenté par politiques publiques; pour le surplus, son établissement suit les mêmes règles que celles qui prévalent à l'élaboration du budget.*

² *Le plan financier quadriennal 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.*

³ *Le plan financier quadriennal contient en outre une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle et les mesures à prendre au sens de l'article 12, alinéa 5, pour la reconstituer si elle vient à être épuisée.*

⁴ *Le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels et des nouvelles demandes de crédits d'investissement.*

⁵ *Le plan financier quadriennal est transmis au Grand Conseil sous la forme d'un rapport divers.*

L'élaboration annuelle d'un plan financier quadriennal est relativement récente. Durant les années 1990, cet outil a fait son apparition dans le cadre des plans de redressement. Il fixait de façon globale des objectifs généraux pour les recettes et les dépenses, sans plus de détail. Dans la mesure où il n'était pas mis à jour chaque année, le plan financier perdait beaucoup de sa pertinence au fil du temps, particulièrement pour les recettes dont le montant varie en fonction de la conjoncture et qu'il est impossible de prétendre prévoir quatre années à l'avance.

Le 11 juin 2007, le Conseil d'État présentait un plan financier quadriennal relativement détaillé, portant sur la période 2006-2009. Même si ce PFQ était nettement moins abouti dans sa forme que celui que nous vous présentons ici, l'exercice avait alors représenté une petite révolution culturelle pour l'administration et sa construction avait été longue et difficile. À l'époque de la présentation de ce document, le Conseil d'État avait annoncé son intention de faire des propositions au Grand Conseil en vue d'ancrer la pratique dans la loi.

À partir de 2010 (PFQ 2011-2014), le Conseil d'État a élaboré chaque année des planifications quadriennales exhaustives, fondées sur des arbitrages entre les demandes des départements en fonction de l'évolution des recettes fiscales estimées et des dépenses dites "contraintes" et "mécaniques", ainsi que des valeurs-cibles fixées pour le résultat et la croissance des charges.

Les nouvelles dispositions de la LGAF concernant le frein aux déficits et à l'endettement donnent une importance accrue aux outils de planification. Le Conseil d'État et le Grand Conseil doivent pouvoir s'appuyer sur des prévisions fondées sur des hypothèses raisonnables, voire conservatrices, pour éviter dans toute la mesure du possible les procédures contraignantes prévues en cas de déficits répétés, d'assèchement de la réserve conjoncturelle ou du dépassement du plafond de la dette.

Chapitre 1

Performance financière 2014-2017

	en millions de francs				
PFQ 2014-2017	B 2013	PB 2014	PF 2015	PF 2016	PF 2017
Revenus	7'810 *	7'908	8'103	8'312	8'529
Charges	7'842 *	7'907	8'102	8'277	8'487
Résultat	-32	0	1	36	42

* retraité selon le nouveau modèle comptable

Le PFQ 2014-2017 prévoit un retour à l'équilibre dès la première année de planification. Cette amélioration découle, d'une part, de la récupération rapide de l'économie genevoise depuis la crise de l'euro en 2011 et, d'autre part, des différentes mesures décidées par le Conseil d'État et le Grand Conseil dans le cadre de l'élaboration des budgets 2012 et 2013.

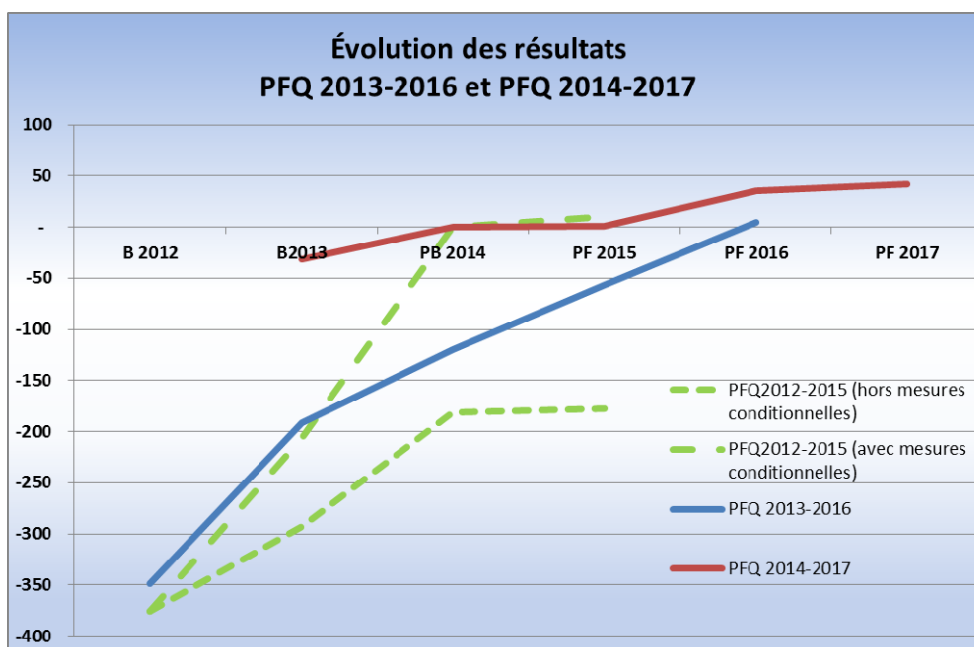
Cependant, l'évolution prévue reste insatisfaisante sur trois points essentiels:

1. La croissance annuelle moyenne des charges du PFQ 2014-2017 (environ 2%) est supérieure à l'objectif fixé dans le programme de législature du Conseil d'État. Il semble risqué de dépasser un taux de croissance de 1,5% hors inflation, mais c'est le prix à payer pour respecter les priorités fixées par le Conseil d'État. L'augmentation des dépenses découle des nouvelles charges contraintes (dépenses sociales pour l'essentiel) et mécaniques (amortissements, provisions, rétrocessions) qui augmentent de manière inéluctable. Les mécanismes salariaux et l'augmentation des cotisations pour la CPEG limitent également la marge de manœuvre. Le Conseil d'État devra donc procéder à des arbitrages délicats au cours de la prochaine législature, d'autant plus que l'indexation des salaires n'a pas été prise en compte.
2. Les résultats du compte de fonctionnement, projetés sur la base d'hypothèses macroéconomiques raisonnablement optimistes, sont insuffisants pour affronter un ralentissement de l'économie probable à moyen terme. Après les années favorables 2013-2014, que la BNS qualifie d'« été indien conjoncturel », l'automne et l'hiver pourraient être rigoureux. Il serait prudent de reconstituer un « coussin » pour affronter la prochaine crise. Ce volant de confort budgétaire est également nécessaire dans la perspective de l'abolition programmée en 2018 ou en 2019 des statuts fiscaux cantonaux. Cette réforme devrait coûter au canton, dans le scénario le plus optimiste, une perte de revenus annuels de 250 millions de francs.
3. Malgré le retour à l'équilibre du compte de fonctionnement, la dette de l'État devrait continuer à augmenter ces prochaines années en raison de l'insuffisance d'autofinancement des investissements. Un plafonnement des investissements, tel qu'il a été décidé par le Conseil d'État en 2012, et la priorisation rigoureuse des investissements à laquelle le gouvernement a procédé dans le cadre de l'élaboration du Plan décennal des investissements ne suffisent pas à endiguer la montée de la dette. Cette progression demeure toutefois mesurée et représente sans doute un moindre mal. Des alternatives telles que la réduction drastique des crédits d'entretien des bâtiments, l'interruption de chantiers en cours ou l'abandon de projets d'investissements répondant à des besoins urgents et avérés pourraient avoir des conséquences plus négatives encore.

Évolution de la planification financière

Le précédent PFQ, portant sur la période 2012-2015, avait été publié en novembre 2011, en pleine crise des dettes publiques et de l'euro. Le Conseil d'État avait alors annoncé un certain nombre de mesures dites « non conditionnelles » (visant à une amélioration du résultat net à hauteur d'environ 200 millions) qui pourraient être éventuellement complétées, selon l'évolution de la conjoncture, par des mesures dites « conditionnelles » (visant une augmentation des revenus fiscaux de 181 millions fin 2014). L'objectif annoncé était un retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon de la planification. Le Conseil d'État a par la suite renoncé aux mesures conditionnelles, en raison de l'amélioration de la conjoncture dès le début de l'année 2012. Dans les faits, la hausse de plus de 185 millions de l'estimation actuelle des revenus fiscaux prévus en 2014 par rapport à la prévision de fin 2011 compense totalement les mesures conditionnelles envisagées.

Le PFQ 2013-2016, publié en décembre 2012, confirmait le redressement des finances publiques cantonales mais n'envisageait un retour à l'équilibre qu'en 2016 en indiquant que, compte tenu de l'incertitude liée aux estimations revenus fiscaux, un retour à l'équilibre était susceptible d'intervenir plus tôt.



Le présent PFQ 2014-2017 confirme l'amélioration de la conjoncture. La pente de la courbe du résultat net (courbe rouge) est toutefois beaucoup plus faible que celle des deux PFQ précédents pour les raisons suivantes : les mécanismes salariaux sont rétablis pour les années 2015-2017 (contrairement aux PFQ précédents); la croissance moyenne des charges est plus forte que celle prévue précédemment. Finalement, les diverses mesures qui ont été mises en œuvre génèrent une amélioration récurrente du résultat net de l'État de 264 millions pour 2014, dont 63% reviennent à des réductions de charges et 37% à une augmentation des revenus. Le détail des effets des mesures figure dans l'annexe 1.

Chapitre 2

Scénario conjoncturel et contraintes structurelles

Le scénario macroéconomique

Il est impossible de prévoir les variations conjoncturelles sur une période de quatre ans. Le scénario économique du PFQ se fonde donc sur des hypothèses macro-économiques médianes, l'évolution du contexte économique et politique international augurant, malgré la reprise actuelle, une période durable d'incertitudes.

Hypothèses macro-économiques scénario de base	2014	2015	2016	2017
PIB CH, variation annuelle réelle %	2.0% ^a	2.2% ^a	1.7% ^b	1.7% ^b
Renchérissement, variation annuelle moyenne	0.4% ^a	0.6% ^a	0.6% ^c	0.6% ^c
Taux de chômage moyen Genève	5.4% ^a	5.2% ^a	5.2% ^c	5.2% ^c
LIBOR CHF à trois mois, moyenne annuelle	0.1% ^a	0.5% ^a	0.5% ^c	0.5% ^c
Taux Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	1.1% ^a	1.5% ^a	1.5% ^c	1.5% ^c

^a prévisions du Groupe de Perspectives économiques (GPE) de juin 2013 pour les années 2013 et 2014

^b données les plus récentes utilisées pour la planification financière de l'administration fédérale des finances, décembre 2012

^c extrapolation département des finances

On relèvera que le scénario ne prévoit pas de crise ni de ralentissement conjoncturel marqué pendant quatre ans, ce qui peut paraître optimiste. Le chapitre consacré aux risques indique les conséquences sur la planification financière de la prise en compte d'hypothèses plus pessimistes.

On peut tenir pour vraisemblable qu'au cours des années 2014 et 2015, le canton profitera de la reprise économique aux États-Unis et en Europe, reprise manifeste pour les premiers et dont on perçoit actuellement les prémices pour la seconde. Pour les années 2016 et 2017, toutes les éventualités demeurent, y compris celle d'une nouvelle crise financière systémique.

Le scénario macroéconomique repose également sur quelques hypothèses qui sont développées ci-dessous. La place financière, les quartiers généraux de multinationales et le négoce international ne généreront pas de croissance à moyen terme; les effets économiques de la Genève internationale continueront à baisser tant que le franc suisse ne se dépréciera pas. Le secteur de l'horlogerie, qui a enregistré ces dernières années une croissance spectaculaire profitant particulièrement de l'expansion asiatique, connaîtra une consolidation à un très haut niveau. À moyen et à long terme, l'augmentation de la demande provenant des pays émergents pour les produits de luxe devrait cependant permettre le développement du secteur horloger.

Au cours des années à venir, c'est donc la demande intérieure qui devrait soutenir la croissance, sous l'effet notamment de l'immigration et de la hausse des salaires.

Le plan financier quadriennal prend en compte l'existence de contraintes structurelles qui influencent fortement les charges et les dépenses futures. Ces contraintes peuvent être résumées ainsi.

1. Les progrès de la régulation internationale en matière bancaire ne permettront pas à la place financière genevoise de contribuer à l'augmentation des revenus fiscaux au cours de la prochaine décennie. Selon l'évolution des événements, la possibilité d'une délocalisation de certaines activités ne peut être écartée.
2. Quel que soit le scénario retenu, l'abolition programmée des « statuts fiscaux cantonaux » induira une sévère baisse des recettes fiscales à l'horizon 2018 ou 2019. Ces statuts offrent une fiscalité très compétitive aux sociétés multinationales suisses ou étrangères dont les activités s'exercent en majeure partie à l'étranger. L'insécurité juridique actuelle aura pour conséquence d'empêcher toute implantation d'importance significative de sociétés multinationales au cours des quatre prochaines années.
3. L'augmentation des inégalités se traduira par des dépenses d'assistance supplémentaires. Cette tendance ne peut être enrayée qu'en développant la formation, ce qui induit de nouvelles charges pour l'État.
4. Le vieillissement de la population s'accompagnera d'une croissance lente et régulière des coûts de la santé et des dépenses sociales.
5. La lutte contre la criminalité exigera des moyens supplémentaires pendant au moins une décennie

Une place financière en mutation

La crise financière de 2008 a durablement modifié l'environnement réglementaire du secteur financier dans le monde entier. La Suisse a été contrainte, sous la pression internationale, d'adapter sa législation, ce qui lui a fait perdre des avantages concurrentiels. De nombreux changements ont été accomplis dans un laps de temps extraordinairement court, ce qui a mis sous forte pression la place financière genevoise.

- Au niveau macroéconomique, le renforcement de la stabilité financière, menacée par les établissements trop grands pour faire faillite, a conduit à une révision de la loi sur les banques. Des mesures qui prévoient une augmentation des fonds propres et des prescriptions particulières en matière de liquidités ont été introduites.
- Au niveau microéconomique, la protection des consommateurs a été améliorée avec la modification de la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). Cette révision a été rendue indispensable suite à l'adoption par l'UE d'une nouvelle directive relative aux gérants de fonds alternatifs. La législation suisse a donc dû être adaptée pour garantir l'accès au marché et préserver la compétitivité de la place financière.
- Dans le domaine de la lutte contre la criminalité internationale, l'approbation par la Suisse des 40 recommandations révisées du GAFI contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a entraîné l'adaptation de plusieurs lois.
- Les questions de conformité fiscale ont également nécessité de nombreuses adaptations législatives. La stratégie du Conseil fédéral en la matière s'appuie sur trois piliers qui ont nécessité des révisions réglementaires importantes : l'impôt libérateur à la source, l'amélioration de l'assistance administrative et l'obligation de diligence en matière fiscale. En plus, il convient de mentionner FATCA qui doit permettre l'imposition par les États-Unis de tous les comptes détenus à l'étranger par des personnes soumises à l'impôt.
- Parallèlement aux solutions développées par la Suisse en matière de conformité fiscale, le concept de l'échange automatique d'information est de plus en plus soutenu internationalement. Le G20, au terme du sommet de Saint-Pétersbourg, en septembre 2013, a fixé une échéance pour l'échange automatique des données fiscales à la fin de l'année 2015. Le rapport du groupe d'experts (rapport Brunetti) mandaté par le Conseil fédéral propose que la Suisse accepte que l'échange

automatique soit érigé à l'avenir en norme internationale, qu'elle participe activement au sein de l'OCDE à l'élaboration de cette norme, qu'elle crée les conditions qui lui permettront d'être admise à la seconde phase de l'examen par les pairs du Forum mondial de l'OCDE.

Le rythme et l'ampleur des changements législatifs effectués constituent un vrai défi pour la place financière qui a dû remettre en cause ses modèles d'affaires. L'heure est donc à la consolidation pour ce secteur qui, à son apogée en 2007, contribuait directement à environ 25% de la valeur ajoutée du canton, alors qu'il n'en représentait que 17% environ en 2012. Genève devra donc apprendre à vivre à l'avenir avec des contributions moins importantes venant de ce secteur.

Abolition programmée des statuts fiscaux cantonaux

Le Conseil d'État se prépare depuis trois ans à faire face à l'abolition prévisible des statuts fiscaux cantonaux. Cette abolition est maintenant devenue certaine. La problématique est désormais bien connue. Traditionnellement, le droit suisse autorise les cantons à ne taxer qu'une partie des bénéfices de sociétés dont l'activité a lieu à l'étranger. La Suisse est donc très attractive pour les sociétés multinationales, suisses ou étrangères, qui peuvent espérer des taux effectifs compris entre 8% et 13% selon les cantons. Cette possibilité a été particulièrement utile pour les cantons qui, comme Genève, ont une fiscalité ordinaire sur les entreprises élevée (24%).

Il a plus de six ans déjà, l'Union européenne a jugé ce privilège incompatible avec les accords de libre-échange. Elle exige à présent que la Suisse se soumette à son code de conduite fiscal. Le 6 décembre 2012, la Commission européenne a adopté un « plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale » qui inclut des recommandations relatives à la planification fiscale agressive et des mesures visant à encourager les pays tiers à appliquer des normes minimales de bonne gouvernance en matière fiscale. La Suisse, parmi d'autres pays, est donc clairement menacée de mesures de rétorsion.

L'OCDE s'est également penchée sur la question et devrait considérer les « statuts cantonaux » comme une concurrence dommageable. Elle travaille à une adaptation des règles d'imposition afin de lutter contre l'érosion de la base d'imposition et les transferts de bénéfices (Rapport BEPS). Le plan d'action de juillet 2013 énumère 15 recommandations pour atteindre cet objectif, dans un délai de 2 ans. Les thèmes principaux sont l'élaboration de règles fiscales pour l'économie numérique, la prévention de la double non-imposition, l'alignement de la substance et du lieu de la taxation et l'établissement de la transparence entre les différentes administrations.

Sous la pression, le Conseil fédéral a adopté le 4 juillet 2012 le mandat relatif au dialogue avec l'UE sur les régimes fiscaux des entreprises. Celui-ci définit trois objectifs: conserver la compétitivité de la place économique suisse en matière fiscale, favoriser l'acceptation internationale du régime suisse d'imposition des entreprises et préserver les recettes fiscales dont la Confédération, les cantons et les communes ont besoin pour financer leurs activités.

Notre canton est particulièrement menacé par l'abolition des statuts, pour trois raisons: les quartiers généraux Europe-Moyen-Orient-Asie (EMEA) sont nombreux à s'être implantés à Genève au fil des décennies; plus récemment notre canton est devenu l'une des premières places mondiales de négoce de matières premières (pétrole en particulier); enfin les taux d'imposition ordinaires à Genève ne sont compétitifs ni au plan international, ni au plan cantonal. En cas d'abolition des statuts fiscaux, les sociétés concernées verraient leur charge fiscale doubler. Une telle perspective n'entre évidemment pas en ligne de compte pour ces entreprises qui n'hésiteraient pas, le cas échéant, à quitter Genève pour s'installer dans l'un des nombreux autres cantons ou pays pratiquant une fiscalité nettement plus attractive.

Le Conseil d'État a donc mandaté l'institut CREA pour réaliser une évaluation du poids économique des sociétés bénéficiant de statuts fiscaux dans l'économie cantonale. Selon les résultats de cette étude publiée le 11 octobre 2012, ces sociétés occupent près de 20'000 emplois (équivalents plein-temps) et représentent plus d'un milliard de francs d'impôts (personnes morales et personnes physiques) pour le canton et les communes. Le CREA estime de plus que ces sociétés génèrent près de 30'000 emplois dans d'autres branches économiques, qui seraient perdus si elles venaient à quitter Genève, ce qui ne fait aucun doute au cas où le canton ne prendrait pas les mesures adéquates. Dès lors, plus personne ne peut contester que l'abolition des statuts est le plus grand risque que notre canton ait à affronter depuis la Deuxième guerre mondiale, avec la menace d'une crise économique dont la gravité reléguerait la crise des années 1990 au rang d'incident de parcours.

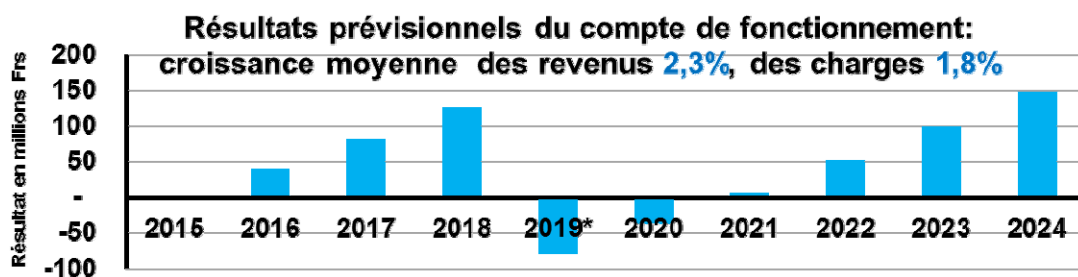
Pour éviter ces effets économiques et sociaux dévastateurs, le Conseil d'État a estimé que – sous réserve de l'adoption d'autres mesures fiscales acceptées au plan international – une forte réduction du taux effectif d'impôt pour l'ensemble des sociétés était nécessaire. Un taux de 13% serait suffisant pour conserver les sociétés actuellement présentes, mais sans doute pas pour en attirer de nouvelles. Selon les estimations de l'administration fiscale, le coût d'une baisse de l'impôt sur le bénéficiaire à 13% serait d'environ 457 millions de francs (valeur 2008), à raison de 387 millions pour le canton et 70 millions pour les communes. Le Conseil d'État a signalé d'emblée qu'une telle réforme ne serait pas soutenable pour le canton de Genève – comme du reste pour les autres cantons urbains – sans d'importantes compensations de la part de la Confédération.

La forme de compensation la plus logique est une forte augmentation de la part de l'IFD sur les bénéficiaires versée aux cantons. Selon les calculs les plus récents, si la Confédération prenait à sa charge la moitié des pertes des cantons, comme elle en a manifesté l'intention, Genève devrait compter avec une baisse de recettes fiscales d'au minimum 250 millions, ce qui constitue le scénario le plus optimiste. Notons au passage que l'effort demandé à la Confédération est parfaitement légitime puisque que celle-ci encourt, en cas d'exode des sociétés, une perte de plusieurs milliards de francs de revenus fiscaux, dont 640 millions pour le seul canton de Genève (sans prendre en compte la perte de recettes TVA).

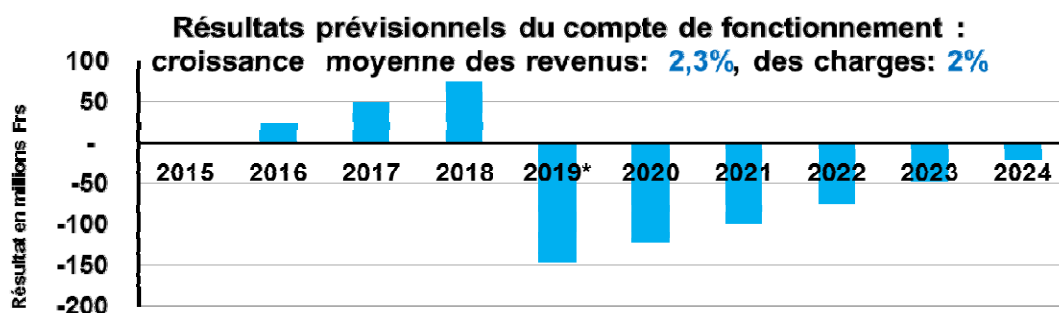
Le Rapport intermédiaire présenté par la Confédération en mai 2013 donne implicitement une priorité aux solutions dites « techniques » par rapport à la baisse des taux. Ce point de vue est compréhensible au vu de la situation des autres métropoles du pays. Pour conserver ses industries chimiques après la fin des statuts, le canton de Bâle devrait proposer des taux à peine supérieurs à ceux de l'IFD, ce qui serait ruineux ; pour le canton de Zurich, qui a proportionnellement peu de sociétés à statuts, une baisse de taux massive serait également difficile à assumer. Pour notre canton, la combinaison d'une baisse de taux et de solutions techniques conviendrait parfaitement, pour peu que les cantons gardent la possibilité de moduler l'amplitude des baisses offertes par ces solutions techniques.

La piste la plus prometteuse est « l'IP Box », soit un dispositif qui permet d'offrir des taux réels nettement inférieurs aux taux usuels pour les revenus générés par la propriété immatérielle. Plusieurs États européens connaissent ce type de mécanisme. La difficulté, pour la Suisse, est que certaines solutions bien acceptées jusqu'ici semblent aujourd'hui remises en question. La difficulté, pour Genève, est que l'IP Box ne s'applique pas aux sociétés de négoce. Pour l'heure, une baisse de taux très conséquente ne paraît pas pouvoir être évitée dans notre canton.

Une perte de 250 millions est-elle supportable pour le canton de Genève ? La réponse est clairement positive. Le graphique ci-dessous, réalisé avec des hypothèses sur l'évolution des revenus moins favorables que celles du PFQ, montre qu'en limitant la croissance des charges à 1,8% (soit, tout de même, plus de 170 millions par année), l'État pourrait s'en tirer avec deux années faiblement déficitaires.



Le second graphique, en revanche, montre qu'une augmentation des charges de l'ordre de 2% conduirait vraisemblablement à la mise en œuvre du frein au déficit.



Le calendrier dépend, dans un premier temps, du rythme des négociations menées entre Berne et Bruxelles. Lorsqu'une solution aura été définie au niveau bilatéral, il appartiendra à la Confédération de l'intégrer à la nouvelle révision de la fiscalité des entreprises, dont le coup d'envoi vient d'être donné. Les modifications législatives sont naturellement susceptibles d'être attaquées par voie référendaire. Il incombera ensuite aux cantons de transposer dans leur droit les principes définis par le droit fédéral. A priori, la mise en œuvre du nouveau système d'imposition des personnes morales doit être envisagée à l'horizon 2018 ou 2019.

Accroissement des inégalités

L'écart entre les salaires les plus bas et les plus élevés s'accroît. Selon les plus récentes statistiques salariales disponibles, qui portent sur l'année 2010, les 10% des salariés les moins bien payés dans le secteur privé à Genève ont un salaire mensuel brut inférieur à 4'132 francs, tandis que les 10% les mieux payés touchent en moyenne plus de 14'417 francs. Le ratio entre les deux catégories est ainsi de 3,49, sensiblement supérieur à ce qu'il était en 2000 (3,08). Cet accroissement des inégalités salariales s'est opéré de manière prépondérante « par le haut », le salaire médian et les bas salaires ayant également progressé. Ainsi, le salaire au-dessous duquel sont situés les 10% les moins bien rémunérés a augmenté entre 2000 et 2010 de 14,2% en termes nominaux.

Une récente étude de l'OCSTAT basée sur des données fiscales indique d'autre part que le revenu des 10% de contribuables les plus aisés a augmenté de 12% entre 2003 et 2009, tandis que la progression du revenu médian s'est limitée à 4%.

L'accroissement des richesses consécutif à l'évolution des plus hauts revenus a certes généré des ressources supplémentaires qui, par le biais de l'impôt, ont été redistribuées, au travers des différentes politiques publiques. Il n'en demeure pas moins que l'accroissement des inégalités s'est effectué aussi par le bas, comme en témoigne l'augmentation préoccupante de la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Le nombre des dossiers actifs ouverts à l'Hospice général, qui se chiffrait à 6'849 à fin 2008, a ainsi atteint 12'148 à fin août 2013, représentant plus de 20'000 individus ayant besoin d'aides sociales avec ou sans prestations financières. La tendance récente est peu encourageante, avec une diminution des retours en emploi pour les personnes qui sont entrées sans revenu dans le dispositif d'aide sociale. Les dépenses sociales de l'État ont naturellement suivi cette évolution. Le montant des aides financières dues aux bénéficiaires des prestations de l'Hospice général a ainsi bondi de 62% entre les comptes 2008 et les comptes 2012. Globalement, les allocations à des tiers (l'ensemble des aides directes allouées aux personnes dans le besoin) se chiffrent à 1,3 milliard de francs au projet de budget 2014, et représentent 17% du budget de l'État.

Au vu de ces tendances de fond, la question se pose de savoir si l'État disposera à l'avenir des ressources supplémentaires pour assumer ces dépenses, notamment au cas où les hauts revenus ne seraient plus en mesure de les financer par le biais de la progression des recettes fiscales. Il conviendrait alors de déterminer politiquement au détriment de quelles autres politiques publiques ce financement indispensable pourrait s'opérer.

Dans ce contexte, l'un des défis majeurs qu'auront à relever les autorités politiques de notre canton au cours des prochaines législatures sera d'assurer le maintien d'un système de formation de grande qualité, tant pour la formation professionnelle de base que pour les hautes écoles. Pour toute collectivité, un très bon niveau général de formation constitue une protection durable contre l'inflation des besoins d'aide sociale. Pour un canton comme Genève, ouvert sur le monde et caractérisé par des activités économiques à forte valeur ajoutée, la qualité du système de formation constitue un prérequis indispensable au maintien de la compétitivité et à la perpétuation du bien-être commun.

Viellissement de la population

L'allongement de l'espérance de vie représente un défi pour toutes les sociétés européennes. Le vieillissement de la population qu'il entraîne aura pour conséquence de dégrader le rapport entre le nombre d'actifs et le nombre de rentiers pendant les trois ou quatre prochaines décennies. En Suisse, comme ailleurs, il met sous pression le système d'assurance sociale et le financement de la prévoyance professionnelle. Pour le canton de Genève, il conduira à une croissance inéluctable des charges dans le domaine de la santé et de l'aide sociale au sens large.

Selon les projections démographiques les plus récentes, le nombre des personnes âgées de plus de 65 ans passera en chiffres ronds de 73'000 à 123'000 (scénario II – tendances récentes). Leur part dans la population genevoise augmentera de 16 à 21%. La hausse sera particulièrement sensible pour les personnes de 75 à 90 ans (près de 80%) et de plus de 90 ans (+240%). Ces projections montrent que l'augmentation du nombre des personnes âgées et surtout très âgées sera régulière.

Le vieillissement de la population est un processus en cours depuis des décennies et de nombreux efforts ont déjà été consentis par l'État de Genève pour assurer des conditions de vie décente aux retraités et offrir des soins et une prise en charge adaptée à leurs besoins. Selon les dernières statistiques disponibles, 11'100 personnes, soit environ 15% des 65 ans ou plus, touchent des prestations complémentaires cantonales à l'AVS; plus de 4800 personnes sont hébergées dans un EMS; 11'200 bénéficient des prestations d'aides et soins à domicile, délivrées par l'IMAD (anciennement FSASD) et d'autres organismes. Près de 1'300 personnes logent dans des immeubles avec encadrement social pour personnes âgées (IEPA) et 400 personnes sont inscrites aux activités proposées par les foyers de jour. Quel que soit le type de structure de maintien à domicile, environ la moitié des clients sont âgés de 80 ans ou plus.

L'État paie actuellement près de 50% de la facture des EMS par l'intermédiaire des subventions et des prestations complémentaires dont bénéficient près de 70% des résidents. Cette proportion devrait se réduire au fil des années prochaines, car les nouveaux entrants

en EMS bénéficient de plus en plus souvent d'un 2^e pilier qui permet de diminuer l'apport des prestations complémentaires. Toutefois, compte tenu du doublement prévisible du nombre de personnes âgées de plus de 80 ans d'ici à 2040 (20'800 en 2010 et entre 42'800 et 44'800 en 2040), le coût global des prestations complémentaires devrait continuer à augmenter de manière durable.

Au-delà du développement nécessaire de la capacité des EMS, cette tendance démographique durable induira des besoins en matière de soins à domicile et de structures d'hébergement intermédiaire (logements sécurisés). Elle aura aussi des répercussions importantes sur les coûts de la santé, ceux-ci augmentant avec l'âge. Il faut en particulier s'attendre à une augmentation du volume des prestations délivrées par le réseau de soins, se traduisant par une augmentation de l'indemnité financière en faveur de l'IMAD pour permettre la stabilisation de celle qui est versée en faveur des HUG. Aujourd'hui déjà, 37% des cas d'hospitalisation concernent des personnes âgées de plus de 65 ans.

Le Conseil d'État a adopté le 7 novembre 2012 un rapport sur la politique publique cantonale en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie. Ce rapport propose des pistes pour faire face à l'augmentation des besoins en garantissant les prestations dans la durée et pour un coût acceptable. Le Conseil d'État entend poursuivre le développement de sa politique en faveur du maintien à domicile, qui a fait ses preuves et offre deux avantages : d'une part, il répond au souhait des personnes âgées de vivre le plus longtemps possible chez elles, d'autre part les coûts des prestations à domicile sont bien inférieurs à ceux générés lors d'un séjour en établissement médico-social ou en milieu hospitalier. L'action du Conseil d'État s'articule autour de cinq axes complémentaires : la prévention et la promotion de la santé, le maintien à domicile aussi longtemps que possible et, cas échéant, le recours aux EMS, le soutien à l'autodétermination et à la dignité en fin de vie, ainsi que le renforcement de la continuité des prises en charge.

Le vieillissement fera d'autre part émerger des nouveaux besoins indirects en matière d'offre culturelle et de loisirs. Il en résultera également des attentes accrues en matière de sécurité (voir ci-après).

Dès lors, des arbitrages politiques délicats devront être effectués au cours des années à venir pour éviter l'émergence d'un conflit de générations. Alors que la charge par actif continuera à augmenter, il s'agira de faire face aux attentes légitimes d'une population plus âgée sans pour autant prêter la qualité des prestations en faveur des jeunes (formation, culture, sports).

Criminalité toujours marquée malgré une tendance à la baisse

La lutte contre la criminalité reste au cœur des priorités de notre canton. Ses 100 kilomètres de frontières avec la France et son niveau de prospérité élevé en comparaison internationale et européenne font de Genève une région très attractive pour la criminalité importée et de passage. Un indicateur reflète de manière frappante cette réalité : la proportion des détenus dans les prisons genevoises qui ne résident pas dans le canton et n'y ont pas d'attaches se situe autour des 90%.

La problématique de la sécurité et son lien avec le phénomène du vieillissement de la population doivent être pris en considération dans les efforts qui seront consentis dans les prochaines années. En effet, une population âgée est, par définition, plus vulnérable et plus sensible à l'insécurité. Ses attentes en la matière tendent à augmenter.

Si l'année 2012 a été marquée par une baisse globale de la criminalité, l'insécurité demeure toutefois très marquée. Elle est en outre associée à l'accroissement du sentiment d'impunité des malfaiteurs. Au total, les atteintes au patrimoine se sont montées à 55'009 en 2012, soit une diminution de 9% par rapport à l'année précédente. Les cambriolages et les vols ont reculé de 11% par rapport à 2011 mais leur niveau reste élevé (33'647). S'agissant des effractions commises par une minorité de délinquants qui revendiquent souvent une

nationalité sans être en mesure de la prouver, on constate en 2012 que la part de ces auteurs par rapport au total des prévenus diminue, dans certains cas fortement.

Les engagements des prochaines années devront permettre de rétablir, d'une part, la sécurité des citoyens et l'image générale de notre canton – notamment au plan international – et, d'autre part, la crédibilité des forces de l'ordre.

Chapitre 3

Évolution des revenus

Les prévisions de l'ensemble des impôts, taxes et droits présentent une augmentation de 741 millions pour la période considérée, soit une croissance annuelle moyenne de 2,8%.

Millions de francs			Planification 2014-2017				Croissance annuelle moyenne
	C 2012	B 2013	2014	2015	2016	2017	
Personnes physiques	3'915	3'855	3'968	4'094	4'225	4'360	3.1%
Impôt sur le revenu	2'533	2'497	2'585	2'668	2'752	2'838	3.2%
Impôt sur la fortune	614	581	622	630	650	670	3.6%
Impôt à la source	762	770	755	790	817	845	2.4%
Taxe personnelle	7	7	7	7	7	7	-0.1%
Personnes morales	1'354	1'312	1'369	1'393	1'434	1'476	3.0%
Impôt sur le bénéfice	1'084	1'046	1'085	1'103	1'135	1'169	2.8%
Impôt sur le capital	271	266	284	290	299	307	3.7%
Part cantonale aux recettes fédérales	423	434	441	452	466	480	2.6%
Impôts immobiliers	479	437	451	455	460	466	1.6%
Droits de successions et donations	105	117	108	108	108	108	-1.9%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	101	103	105	105	106	107	1.1%
Autres impôts	30	16	16	16	16	16	0.2%
Total Impôts, taxes et droits	6'407	6'272	6'457	6'623	6'815	7'013	2.8%

Les impôts sur les personnes physiques progressent de 505 millions en quatre ans soit une croissance annuelle moyenne de 3,1%. 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 (voir chapitre 2); concernant l'impôt à la source, la prévision prend en compte les modifications de certains barèmes.
- pour l'impôt sur la fortune, sur un scénario de croissance de long terme fixé à +3% par année.

Les impôts sur les personnes morales progressent de 164 millions, soit une croissance moyenne de 3%. Pour 2014, la prévision se fonde sur le sondage réalisé en janvier 2013 auprès d'un échantillon d'une centaine de grandes entreprises du canton. Pour les années suivantes, elle suit un scénario de croissance de long terme qui s'établit à 3% par année. Ce taux prend en compte le fait que les grandes banques suisses paieront à nouveau l'impôt sur le bénéfice (terme de la période de report des pertes) ainsi que la fin de l'effet des allègements fiscaux octroyé entre 2005 et 2007.

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 de francs.

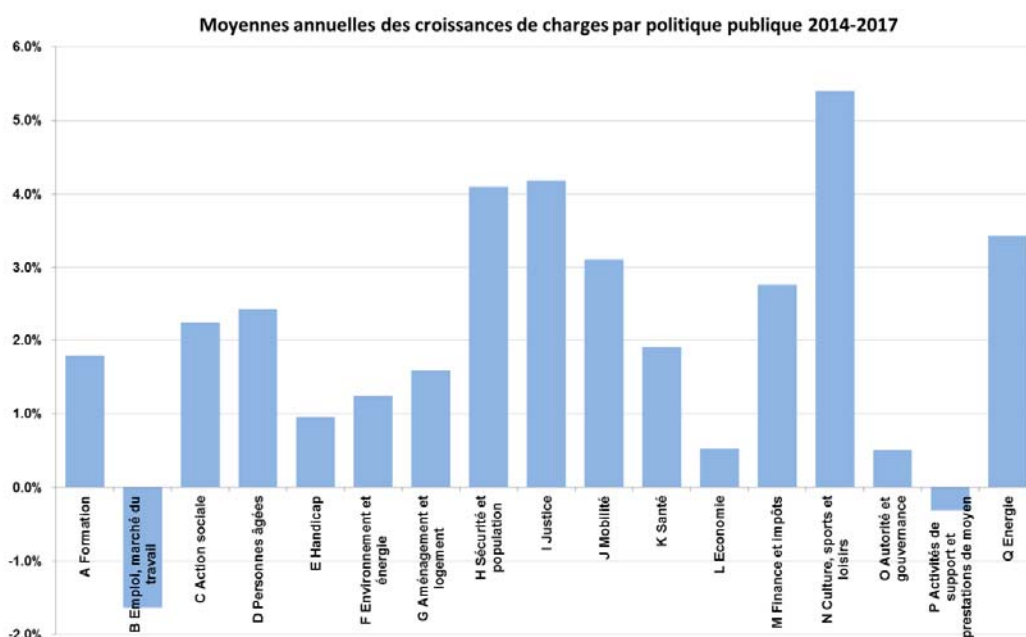
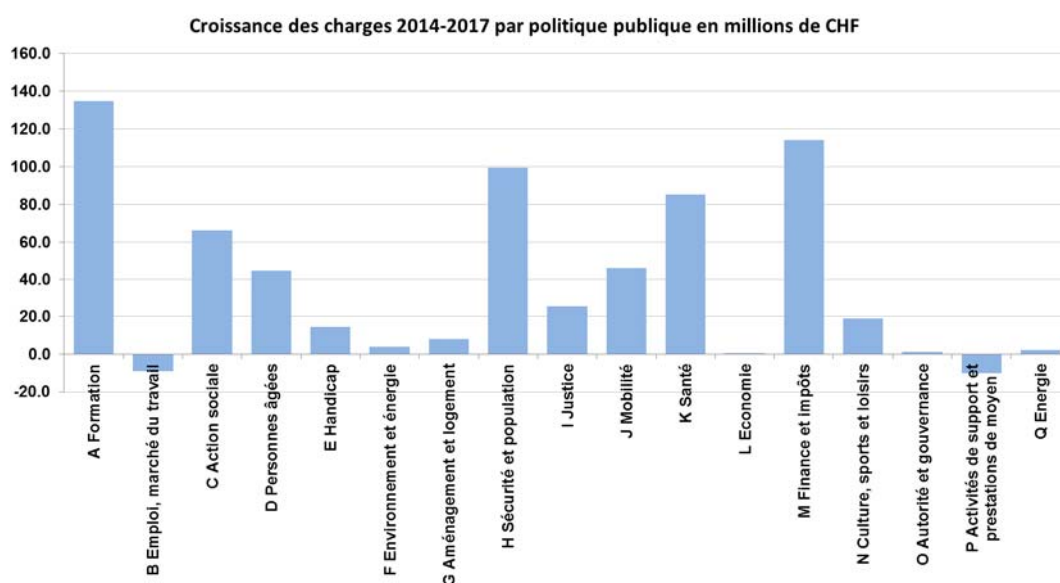
Les impôts liés à l'immobilier augmentent de 29 millions, une évolution en partie justifiée par des estimations systématiquement trop prudentes lors des exercices précédents.

Les droits de successions et donations diminuent de 9 millions. Ce montant constitue le nouveau socle de production courante.

L'impôt sur les véhicules routiers et les bateaux augmente très légèrement et les autres impôts demeurent stables.

Chapitre 4

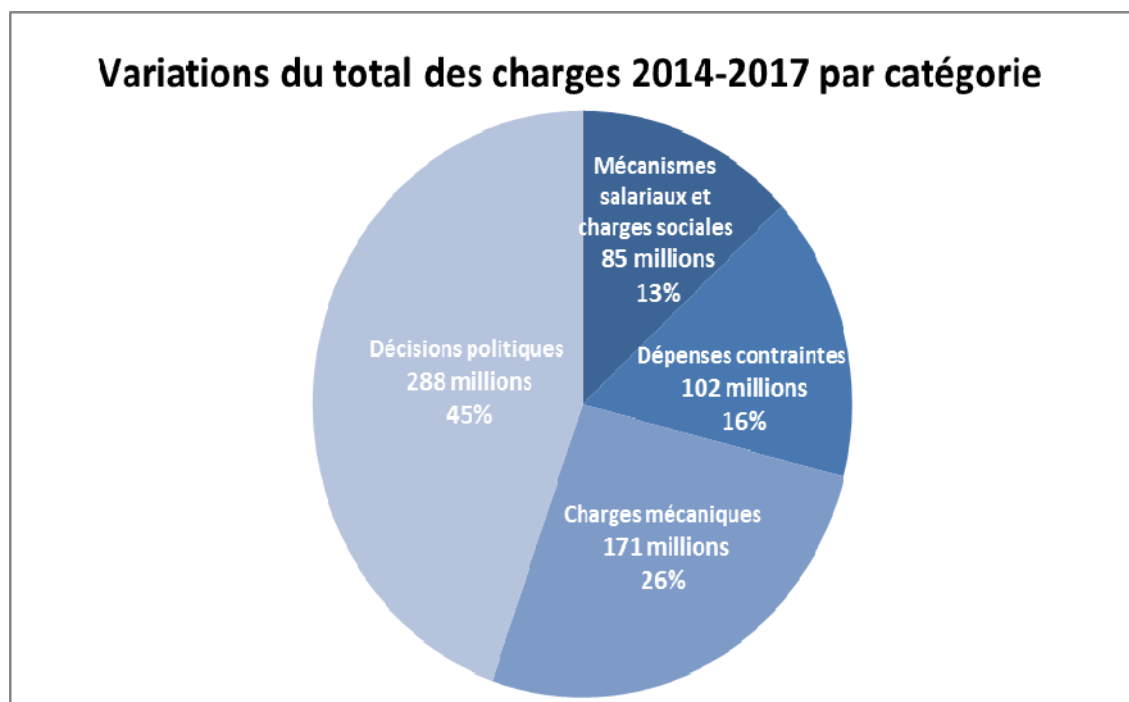
Évolution des charges



L'évolution des charges de l'État de Genève est composée, d'une part, par des charges qui sont contraignantes et n'offrent aucune marge de manœuvre au Conseil d'État et, d'autre part, par des charges résultant de décisions politiques. Les 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 ;

- des charges supplémentaires résultant de l'augmentation des taux de cotisations pour les allocations familiales ou la caisse de retraite (CPEG).
- **Les nouvelles charges « mécaniques »** cumulées sur la période 2014-2017 découlent essentiellement de la péréquation financière intercantonale pour 68 millions, des amortissements pour 60 millions, des versements aux communes frontalières pour 25 millions et de l'augmentation des provisions pour 8 millions.



- **Les nouvelles dépenses « contraintes »** cumulées sur la période 2014-2017 atteignent 102 millions de francs et concernent principalement les dépenses sociales. Les subsides d'assurance maladie (programme C 01) augmenteront de 32 millions, par le double effet de :
 1. la hausse de la prime moyenne cantonale (directement liée à l'augmentation des coûts de la santé en lien notamment avec le vieillissement de la population);
 2. l'augmentation du nombre d'assurés déclarés insolvables par l'Office des poursuites et la croissance constante du nombre d'assurés sociaux pour lesquels la prime d'assurance-maladie est prise en charge à 100%.

Les prestations d'assistance sociale versées par l'Hospice Général (C03) connaîtront une croissance de 24 millions.

L'accroissement des prestations complémentaires en faveur des personnes âgées devrait s'élever à 35 millions.

- **Les mécanismes salariaux et charges sociales.** Les annuités versées au personnel en 2015, 2016 et 2017 induisent une dépense cumulée nette de 92 millions, y compris les économies générées par le remplacement des départs en retraite. En l'état actuel et dans l'attente de l'actualisation des estimations fiscales, l'annuité 2014 n'est pas intégrée dans la planification.

Les cotisations de l'État à la caisse de pension (CPEG) augmentent de 58 millions sur la période. Elles ne peuvent être remises en cause sans menacer l'équilibre encore fragile de la CPEG.

Ces augmentations de charges sont partiellement compensées par des départs en retraite anticipée moindres dès 2014 (-39 millions par rapport à la charge extraordinaire

figurant au budget 2013), par la prise en compte de l'effet du blocage des postes et de la prise en compte du nouveau projet de loi sur le PLEND (-4 millions). Le transfert des caisses de pension des magistrats (Conseil d'État, Cour des comptes et Pouvoir judiciaire) à la CPEG génère également une économie de 12 millions.

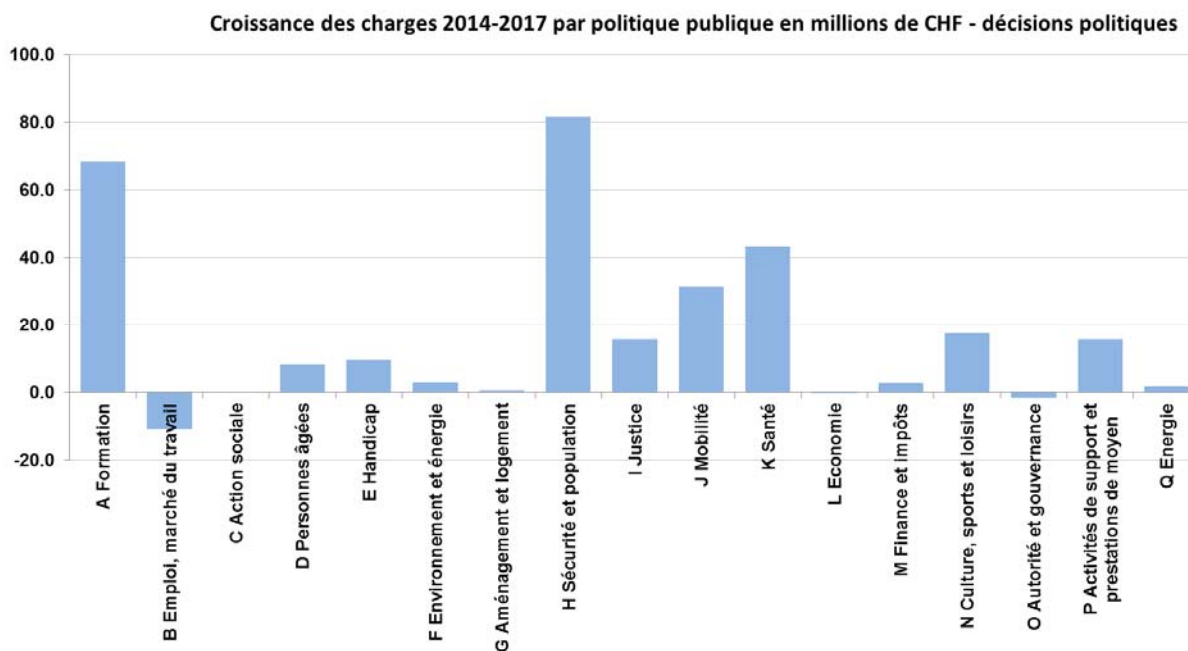
Le PFQ 2014-2017 ne prend pas compte l'inflation qui devrait rester modérée. Comme indiqué plus haut, l'indexation des salaires, qui est de la compétence du Conseil d'État, sera ou non accordée en fonction de la performance financière de l'État dès 2014.

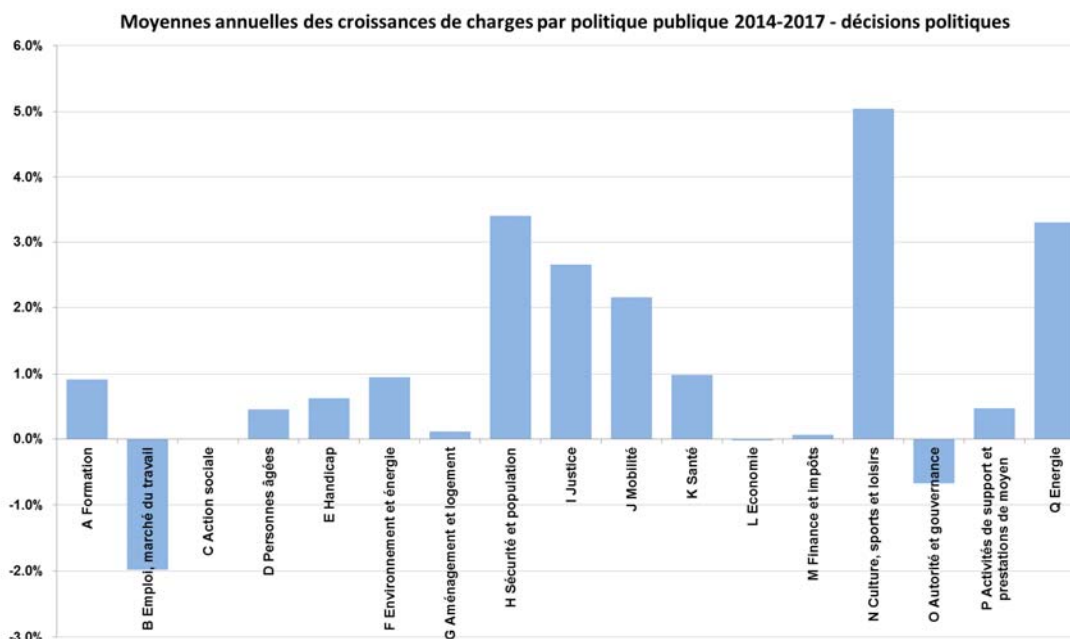
Le graphique ci-dessus met en évidence la marge de manœuvre dont dispose le Conseil d'État pour affecter des ressources aux projets prioritaires.

- **Les charges résultant de décisions politiques** représentent 45% de la croissance totale des charges sur les années 2014-2017 (288 millions sur la période). Dans les faits, des économies sur certaines politiques publiques permettront également de financer des dépenses prioritaires, ce qui augmentera d'autant les sommes disponibles à ces fins. L'enveloppe de 288 millions destinée principalement aux politiques publiques prioritaires constitue toutefois un plafond, compte tenu de la progression trop rapide des charges sur l'ensemble de la période.

Nouvelles charges découlant de décisions politiques

Les moyens supplémentaires permettant la réalisation des objectifs prioritaires du Conseil d'État représentent une augmentation totale de 288 millions sur la période 2014-2017, soit 72 millions par an en moyenne (voir aussi annexe 2). Les grandes priorités fixées par le Conseil d'État sont connues de longue date : renforcer la qualité de l'école genevoise, allouer les moyens nécessaires pour faire face au vieillissement de la population, améliorer la sécurité et faciliter la mobilité par le développement des transports publics.





Renforcer la qualité de l'école genevoise. L'augmentation des charges de 68 millions de la politique publique *A Formation* représente près d'un quart de la progression des charges résultant des choix politiques du Conseil d'État (et, cas échéant, du Grand Conseil et du peuple). Les dépenses nouvelles doivent notamment permettre de finaliser la réforme du CO, de mettre en œuvre le nouvel horaire scolaire au cycle moyen de l'enseignement primaire (mercredi matin) et de satisfaire aux exigences imposées par le plan d'études romand.

La hausse des subventions du canton pour les Hautes Écoles correspond aux sommes inscrites dans la convention d'objectif avec l'Université de Genève et au plan financier qui accompagnera le futur contrat de prestations avec la HES-SO Genève.

Allouer les moyens nécessaires pour faire face aux besoins du vieillissement de la population. Trois politiques publiques, *D Personnes âgées*, *E Handicap* et *K Santé* sont principalement concernées. On l'a déjà évoqué, les dépenses sociales (charges contraintes), connaîtront un accroissement considérable: 35 millions pour les prestations complémentaires, auxquelles il faut ajouter la part de la hausse des subsides d'assurance maladie qui leur est liée. L'ouverture de nouvelles places d'EMS se poursuivra, ce qui génère de nouvelles subventions d'exploitation. L'allongement de l'espérance de vie induit, année après année, de nouveaux besoins en matière de soins hospitaliers ou à domicile. Il explique une bonne partie des 43 millions de charges supplémentaires en faveur de la politique publique *K Santé*, soit un taux de croissance moyen de 1%.

Le Conseil d'État poursuivra le développement de sa politique de maintien à domicile qui correspond à la volonté des intéressés et dont les coûts sont bien inférieurs à ceux générés lors d'un séjour en établissement médico-social ou en milieu hospitalier. À cette fin, 25 postes supplémentaires par année seront alloués à l'institution de maintien à domicile (IMAD). Conformément à la planification sanitaire cantonale, des moyens supplémentaires seront également octroyés pour permettre l'ouverture de deux nouveaux foyers de jour et de cinq établissements pour personnes âgées avec encadrement (IEPA). Le renforcement des moyens nécessaires à la mise en place de programmes cantonaux en faveur des personnes âgées participe au même objectif : retarder le recours aux soins par la promotion de la santé et la prévention des maladies chroniques, prévenir la perte d'autonomie, et permettre ainsi aux patients de rester chez eux aussi longtemps que possible dans des conditions adéquates.

Au vu de l'allongement de l'espérance de vie, la politique de prévention apparaît plus que jamais comme un levier important pour diminuer les coûts de la santé. Dans ce cadre, des moyens supplémentaires seront octroyés dès 2016 pour la mise en œuvre d'un programme de dépistage du cancer du côlon pour les personnes de plus de 50 ans.

Améliorer la sécurité. Le Conseil d'État se donnera les moyens de renforcer les moyens de la police ainsi que la capacité de détention. Les efforts supplémentaires génèrent une augmentation des charges de 76 millions pour les deux maillons de la chaîne sécuritaire, 31 millions pour la police et 45 millions pour le secteur de la détention. Plus d'un quart des dépenses librement choisies par le Conseil d'État sont donc attribuées à la politique *H Sécurité et population*.

Pour la police, des efforts conséquents seront faits avec la création de 204 postes supplémentaires et le déploiement de la réforme de la police, dont les nouvelles structures devraient devenir totalement fonctionnelles d'ici fin 2014. La nouvelle loi sur la police (LPol) récemment soumise au Grand Conseil, constituera une évolution fondamentale et attendue dans une société en mutation et face à une criminalité qui se joue des frontières. Véritable service au bénéfice de la collectivité, la police doit adapter ses missions en conséquence.

Au niveau pénitentiaire, l'ambitieuse planification engagée par le Conseil d'État pour la période 2012-2022 doit permettre à notre canton de sortir de l'urgence permanente en le dotant d'une capacité carcérale en adéquation avec ses besoins, quels que soient les types de détention. Cet effort exigera la création de 283 postes. On relèvera que l'ouverture de Curabilis et du centre médical de la Brenaz II se traduit aussi par une augmentation de charge imputée à la politique publique *K Santé*. Un effort particulier sera accordé aux mesures dites d'accompagnement, dans l'intérêt des personnes concernées et de l'État, la réinsertion constituant en effet un objectif prioritaire.

Notons encore qu'une enveloppe supplémentaire de 16 millions (6% des dépenses décidées librement par le Conseil d'État) est attribuée au Pouvoir judiciaire (*I Justice*) dans le cadre du renforcement global de la chaîne sécuritaire. Ces ressources seront principalement affectées à la création du nouveau Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant et au renforcement de la filière pénale.

Faciliter la mobilité. 32 millions de charges supplémentaires, soit 11% des dépenses décidées librement par le Conseil d'État, sont attribuées à la politique publique *J Mobilité*. Elles sont affectées pour l'essentiel à la mise en œuvre du plan directeur des transports collectifs (PDTC) qui inclut, d'une part, l'augmentation de l'offre CFF et, d'autre part, les contrats de prestations TPG. Dans ce cadre, des efforts sont portés sur plusieurs projets prioritaires tels que:

- l'amélioration de la cadence de la ligne Coppet-Genève-Lancy Pont Rouge;
- la maximisation de l'offre des transports publics urbains, malgré la réduction des moyens initialement prévus pour la mise en œuvre du contrat de prestations 2011-2014 des TPG.

Les charges liées à l'exploitation du CEVA n'entrent pas dans les années couvertes par le PFQ, à l'exception des indemnités versées aux riverains. Enfin, la participation du canton à l'entretien des routes à caractère cantonal en Ville de Genève génère conventionnellement une hausse de 2 millions par an, pendant quatre ans, pour atteindre 8 millions en 2015.

Autres dépenses nouvelles. On relèvera l'effort consenti en faveur de la politique *N Culture, sports et loisirs*, avec une augmentation de 17 millions des subventions à la culture, liée à la nouvelle loi sur la culture adoptée par le Grand Conseil le 16 mai 2013.

La mise en œuvre de la politique du logement, autre priorité du Conseil d'État, ne se traduit pas par des dépenses supplémentaires. Les réformes actuellement à l'étude visent en priorité à faciliter et à assouplir les conditions d'adoption de plans financiers dans le cadre des projets en zone de développement. De même, les réformes en matière d'aménagement

(accélération des processus d'autorisation de construire, amélioration de l'outil de planification PLQ) se feront sans augmentation d'effectifs et viseront au contraire une meilleure efficacité de l'administration. Du point de vue des grands projets, bien que des efforts importants doivent être fournis pour parvenir à de premières concrétisations au cours des prochaines années, le recentrage des activités au profit de dix projets prioritaires permet de maîtriser les charges de fonctionnement dans ce domaine

Chapitre 5

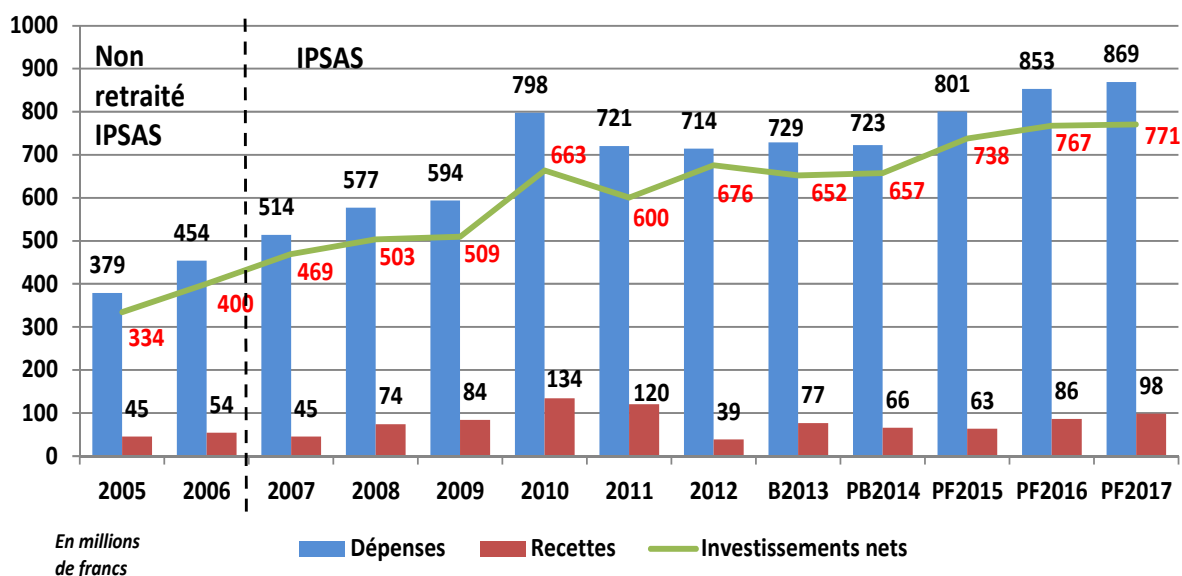
Les investissements

Le plan d'investissements 2014-2017 présente des dépenses brutes cumulées de 3'246 millions de francs (812 millions par an en moyenne), des recettes de 313 millions (78 millions en moyenne), soit un niveau d'investissements nets cumulés sur la période de 2'933 millions.

Les investissements nets s'élèvent ainsi en moyenne à 733 millions par an ce qui, en tablant sur des taux de réalisation des investissements de 80% ou de 85%, conduirait à des investissements nets dans les comptes de 587 millions, respectivement 623 millions. Le niveau inscrit dans les comptes devrait donc être proche de 600 millions par an en moyenne, conformément à l'objectif établi par le Conseil d'État en mai 2012. La cible d'investissements nets avait en effet été fixée à hauteur de 600 millions dans les comptes annuels pour la période 2013-2016 (500 millions avec les locations-financement des actifs mis à disposition des HUG et de l'UNI à hauteur de 100 millions, ces derniers disparaissant avec le nouveau modèle comptable, ce qui permettra dorénavant d'éviter toute confusion sur le niveau réel d'investissements nets).

PFQ 2014-2017 – Évolution des investissements 2005-2017

Les investissements présentés ci-dessous s'entendent hors prêts ordinaires et hors locations-financements.



Au début des années 2000, l'État avait dû garder un niveau peu élevé d'investissements en raison d'un endettement très élevé causé par les déficits d'exploitation durant les années 1990 et par la débâcle de la banque cantonale. Le Conseil d'État a par la suite décidé d'accroître les dépenses d'investissements afin de combler le retard pris en matière d'infrastructures, pour répondre aux besoins de la collectivité et créer les conditions nécessaires au développement harmonieux de Genève et de sa région. Stabilisés depuis 2011, les investissements se poursuivront selon la cible fixée par le Conseil d'État, 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 nouveaux actifs).

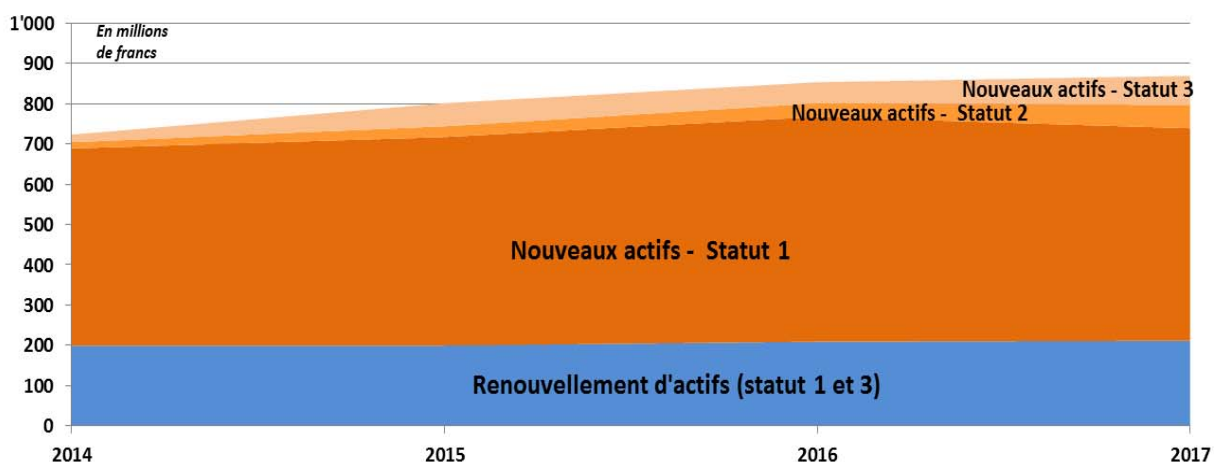
Le plan d'investissement présenté dans ce chapitre ne comprend pas les prêts ordinaires figurant dans le compte d'investissement prévisionnel (10 millions de dépenses et 5 millions de recettes par an).

Degré de maturité des projets entrant dans la planification

Dans le graphique ci-dessous, hors crédits de renouvellement des actifs existants (en bleu), les dépenses brutes d'investissement pour les nouveaux actifs (crédits d'ouvrage, dotations et prêts remboursables) sont présentées selon le degré de maturité des projets :

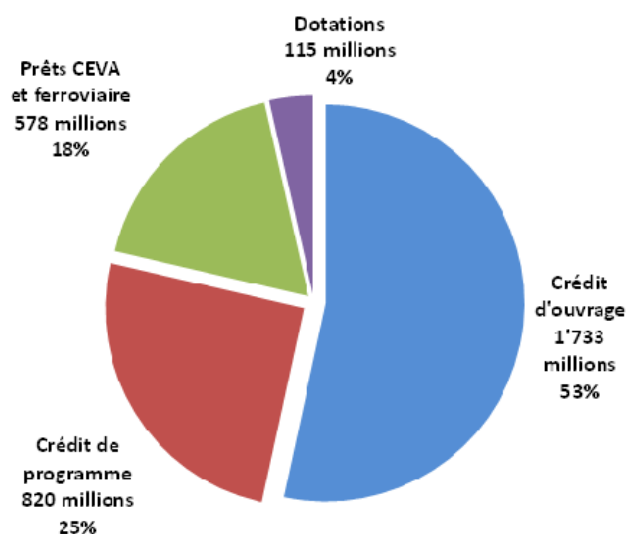
- **Statut 1** : crédits d'investissements transmis par le Conseil d'État au Grand Conseil ou approuvés par ce dernier.
- **Statut 2** : projets d'investissements retenus par le Conseil d'État lors du précédent PFQ ou ayant fait l'objet d'une décision spécifique.
- **Statut 3** : nouvelles intentions d'investissements retenues par le Conseil d'État dans le cadre de la planification financière.

Les crédits de renouvellement sont en statut 1 jusqu'en 2014 (2015 pour le crédit de renouvellement des HUG) et en statut 3 dès 2015 (2016 pour les HUG).

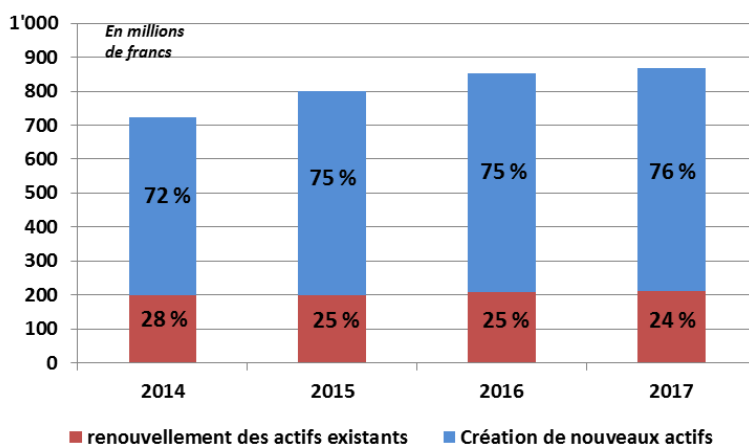


On constate que 71% des dépenses brutes 2014-2017 relèvent de projets déposés devant le Grand Conseil ou votés par ce dernier. Le solde est constitué des crédits de renouvellement futurs (18%) et de futurs projets qui n'ont pas encore de base légale (11%).

Répartition des dépenses par catégorie d'investissement



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 2014-2017. Toutefois, dans les faits, les dépenses de renouvellement augmentent progressivement car les grosses rénovations de bâtiments (supérieures à 10 millions) sont dorénavant classées dans la catégorie des crédits d'ouvrages.

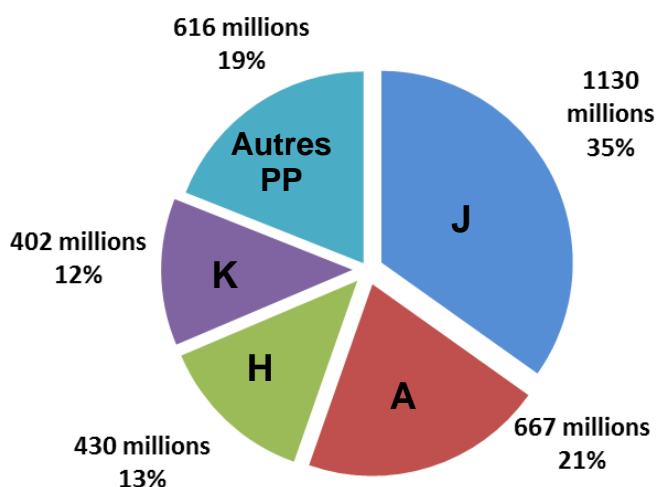


En 2014, l'entretien des bâtiments de l'administration cantonale sera réduit au strict minimum. La part des crédits de programme de l'office des bâtiments pour la période 2011 à 2014 était de 320 millions de francs. Pour l'exercice 2014, le crédit est insuffisant pour le maintien en état des édifices publics, du fait d'une gestion chaotique des crédits au cours des deux premières années. Pour la période 2015-2019, le crédit de programme que le Conseil d'État sollicitera au Grand Conseil sera lui aussi de 80 millions de francs par an, ce qui devrait être suffisant, moyennant une gestion économe et une priorisation rigoureuse.

Répartition des dépenses brutes d'investissement par politique publique

Dépenses brutes par ordre décroissant :

Politique publique	Dépenses 2014-2017 en millions	% des dépenses 2014-2017
J - Mobilité	1'130	34.8%
A - Formation	667	20.6%
H - Sécurité	430	13.2%
K - Santé	402	12.4%
P - Prestations de moyen	177	5.5%
G - Aménagement et logement	152	4.7%
O - Autorités et gouvernance	120	3.7%
F - Environnement	72	2.2%
I - Justice	22	0.7%
N - Culture, Sports et Loisirs	16	0.5%
D - Personnes âgées	14	0.4%
C - Action sociale	13	0.4%
L - Economie	11	0.3%
M - Finances et impôts	10	0.3%
E - Handicap	4	0.1%
Q - Energie	3	0.1%
B - Emploi, marché du travail	3	0.1%
Total	3'246	100.0%



Quatre politiques publiques concentrent 80% des dépenses, soit par ordre décroissant : 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 débiteront en 2015, respectivement 2017. 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 en 2017. La construction du dépôt « En Chardon » prendra fin en 2018.

Concernant les infrastructures routières, la traversée de Vérenaz sera achevée en 2014 et les premières études relatives aux infrastructures Genève-Sud débiteront sur des travaux de réalisation dès 2017. Les mesures d'assainissement sonores des routes se poursuivront.

A Formation. Le plan d'investissement prévoit la mise en chantier de l'école de commerce de Frontenex en 2014 et sa mise à disposition en 2017. Les études pour la reconstruction du CO Renard et pour la rénovation du CO Budé (2ème tranche) seront entreprises. Pour les Hautes Écoles, ces quatre 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 Battelle ainsi que de l'ancienne École de Médecine.

H Sécurité et population. Le centre Curabilis sera ouvert en 2014; les travaux d'extension (100 places) de la prison de la Brenaz commenceront en 2014. L'établissement des Dardelles, qui devrait être exploité dès 2017, permettra d'accueillir 450 détenus en exécution de peine dans le cadre du concordat intercantonal latin. La relocalisation de la caserne des Vernets, indispensable pour débiter la construction de logements dans le périmètre, débiterà en 2016.

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

On rappellera encore l'importance des fonds mis à disposition pour la construction de logements d'utilité publique (*G Aménagement et logement*). La loi sur les logements prévoit 300 millions de francs d'investissements sur 10 ans (2007-2017) ainsi que, depuis 2009, la constitution d'un fonds doté d'une attribution annuelle de 35 millions de francs au profit de la politique LUP. Ces fonds servent tant à l'acquisition de terrains pour y construire des logements d'utilité publique qu'au soutien même à leur construction.

Principaux projets d'investissements

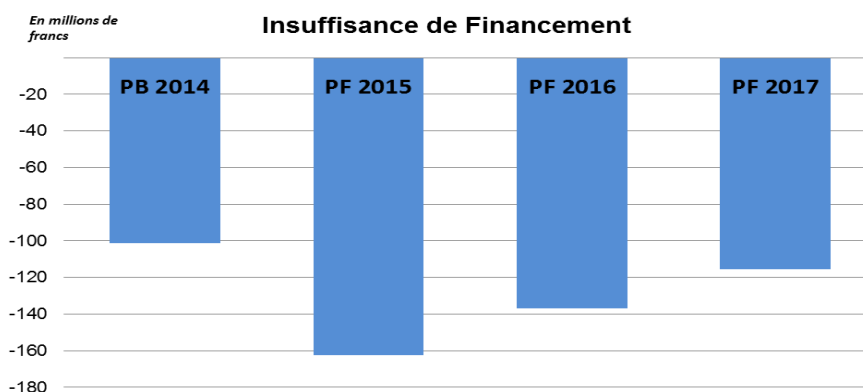
Vingt projets concentrent deux tiers des dépenses prévues sur la période 2014-2017. Ces projets reflètent les priorités du Conseil d'État.

LIBELLE LOI / PROJET	Politiques publiques	Dépenses 2014-2017 en millions F	% des dépenses 2014-2017 totales
Liaison CEVA	Mobilité	460	14%
Les Dardelles (Brenaz III)	Sécurité	215	7%
HUG - Nouveau bâtiment des lits	Santé	177	5%
Logements d'utilité publique	Logement	144	4%
Dépôt TPG "En Chardon"	Mobilité	120	4%
Projet d'infrastructures ferroviaires	Mobilité	118	4%
CMU - 6e étape	Formation	111	3%
Extension du réseau de tramways	Mobilité	108	3%
CMU - 5e étape	Formation	103	3%
Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise de première génération	Mobilité	81	2%
Contribution spécifique transfrontalière	Gouvernance	81	2%
Ecole de commerce de Frontenex	Formation	77	2%
Extension de la Brenaz (+100 places)	Sécurité	69	2%
HUG - Maternité phase 3.3	Santé	60	2%
Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise de deuxième génération	Mobilité	43	1%
Mesures d'assainissement des nuisances sonores des routes	Mobilité	43	1%
HEG Battelle (bâtiment B)	Formation	40	1%
Relocalisation caserne des Vernets	Sécurité	35	1%
Ancienne Ecole de médecine	Formation	28	1%
Equiperment des zones industrielles gérées par la FTI	Mobilité	21	1%
		2'134	66%

Autofinancement insuffisant des investissements

Les investissements planifiés ne sont pas entièrement autofinancés sur la période 2014-2017. L'insuffisance de financement est évaluée à 500 millions.

Quand bien même cette insuffisance de financement a une conséquence directe sur l'augmentation de la dette de l'État, le Conseil d'État a procédé à une priorisation complexe des projets et ne souhaite pas retarder des réalisations cruciales et urgentes en matière d'infrastructures répondant aux besoins de la collectivité.



Pour permettre un autofinancement des investissements, les comptes individuels de l'État devraient présenter un résultat net annuel de fonctionnement en moyenne supérieur de 130 millions à celui prévu sur toute la durée du PFQ 2014-2017.

Chapitre 6

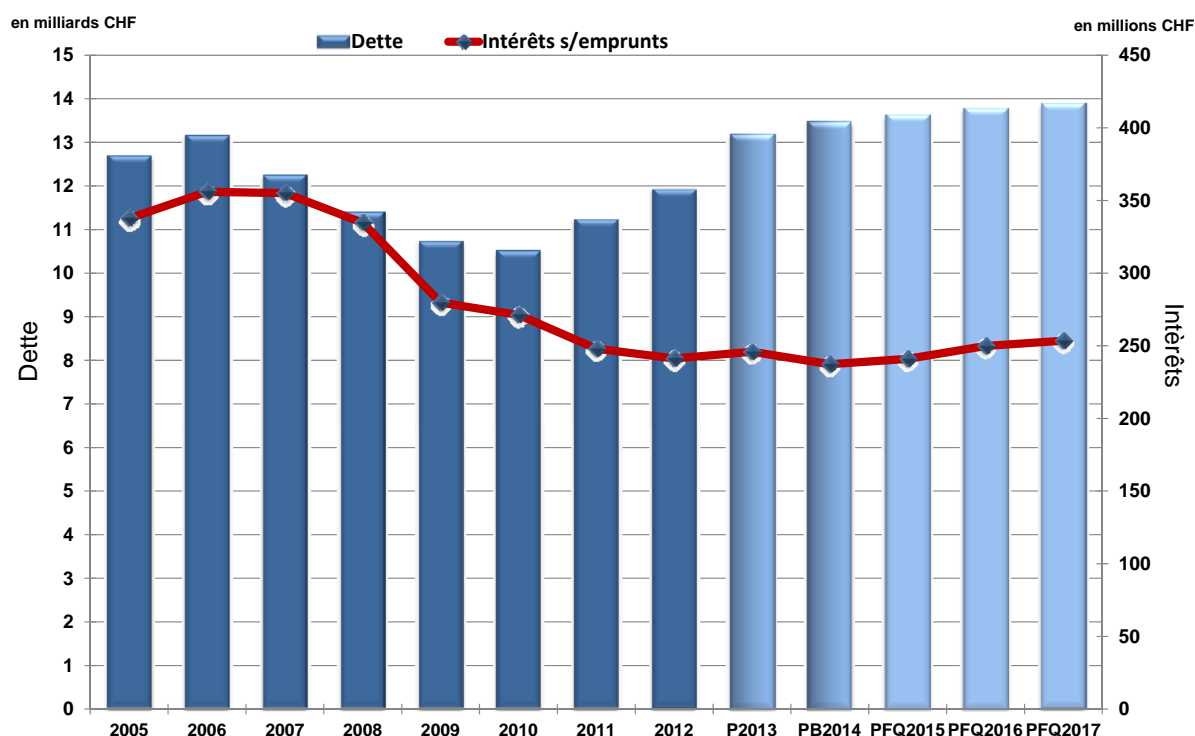
Évolution de la dette

La stabilisation de la dette est un souci constant du Conseil d'État. Son évolution est préoccupante à long terme et justifie les décisions politiques visant à plafonner les investissements et à introduire, en complément du frein au déficit, un frein à l'endettement consistant à rendre graduellement plus difficile le vote de nouveaux investissements en fonction de seuils d'endettement.

Le niveau de la dette progresse significativement entre début 2013 et fin 2014 en raison de la réforme des caisses de retraite. D'une part, la recapitalisation de la CIA par l'État à hauteur de 763 millions doit être achevée au 31 décembre 2013. D'autre part, la réforme des caisses de retraite des magistrats (Conseil d'État, Pouvoir judiciaire et Cour des comptes) devrait entraîner début 2014 un transfert de ressources à hauteur de 179 millions à la future caisse de retraite CPEG.

Après les fortes augmentations de la dette découlant de ces réformes en 2013 et 2014, les prévisions indiquent une lente progression en fonction de l'insuffisance d'autofinancement des investissements.

Evolution de la dette en fin d'année et des intérêts annuels entre 2005 et 2017



L'expérience montre que les prévisions sont empreintes d'incertitude, puisque fondées uniquement sur les flux de trésorerie résultant d'une part de l'autofinancement d'exploitation et d'autre part des investissements nets projetés (en considérant pour le graphique ci-dessus un taux de réalisation de 85% des investissements projetés).

Dans les faits, il faudra également compter avec les effets significatifs des variations du besoin en fonds de roulement, c'est-à-dire la variation des créances et des dettes courantes. Ces variations ne sont pas toutes maîtrisables par l'administration et dépendent des paiements des contribuables et de flux générés par la Confédération. Il peut être estimé que la variation du besoin en fonds de roulement sera en moyenne défavorable en raison de

l'augmentation de l'activité de l'État sur la période. En première approche, les besoins annuels en financement supplémentaire peuvent être estimés à une cinquantaine de millions sur la seule base de l'accroissement des créances fiscales de 3% par an, correspondant au taux d'augmentation annuel prévu pour les revenus fiscaux sur la période 2014-2017.

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 2013) qui anticipent en particulier une augmentation des taux à 10 ans des obligations de la Confédération jusqu'à 1,5% dès 2015. 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 de la dette 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. Il est estimé que des taux d'intérêts supérieurs de 0,5% aux prévisions du GPE généreraient sur la période 2014-2017 des charges d'intérêts supplémentaires d'environ 97 millions. Le risque est donc maîtrisé au mieux à moyen terme mais reste très élevé à long terme.

Conséquence de la mise en œuvre du 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 2014-2017 démontre que, même avec des finances publiques à l'équilibre, le niveau de la dette continuera à augmenter de manière préoccupante.

Les modifications à la LGAF proposées par le Conseil d'État et adoptées le 4 octobre 2013 par le Grand Conseil (article 15, maîtrise de l'endettement) sont complémentaires au frein au déficit et devraient permettre d'éviter une perte de contrôle de la dette. Ces dispositions concrétisent en outre 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 dangereux phénomènes de « stop and go ».

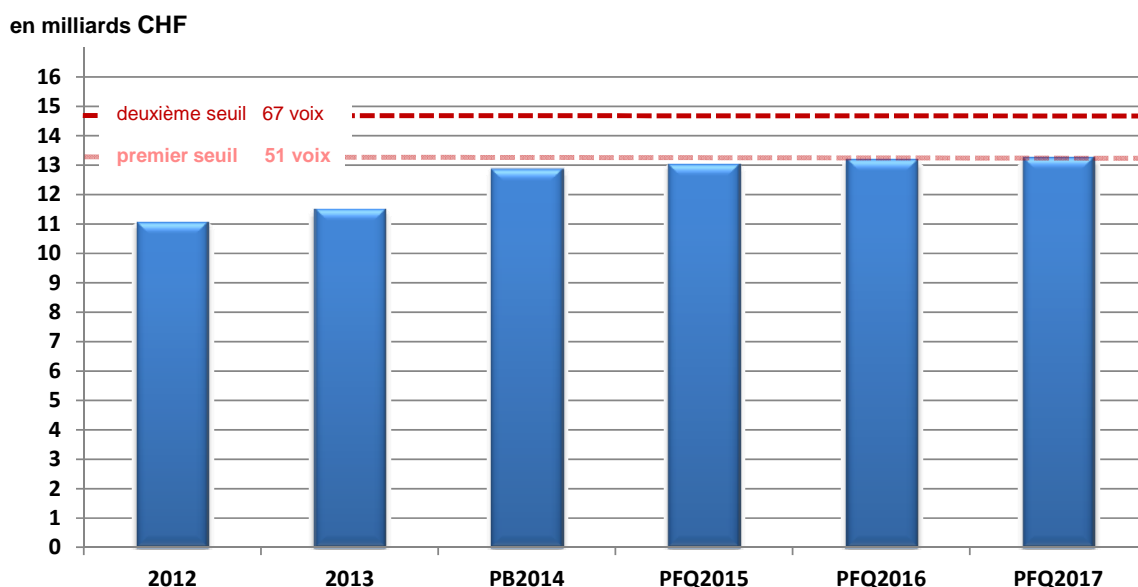
Pour s'affranchir de la volatilité des variations du besoin en fonds de roulement (plusieurs centaines de millions à certaines échéances, en fonction des paiements des contribuables ou de la variation des comptes courants), les seuils définis pour le frein à l'endettement reposent sur l'endettement moyen annuel, et non sur la valeur de la dette à la date de clôture des comptes. Cet endettement moyen annuel 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, pour 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).

Le franchissement du premier seuil d'endettement est probable à moyen terme et devrait constituer une mesure préventive suffisamment forte pour limiter l'augmentation de la dette ces prochaines années.

Projection de l'endettement moyen 2014-2017



Évolution de la réserve conjoncturelle

En application de la nouvelle loi sur la gestion administrative et financière de l'État, 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.

Quand bien même le PFQ 2014-2017 prévoit des résultats positifs, l'insuffisance d'autofinancement des investissements pour chaque exercice ne permettra pas d'alimenter la réserve conjoncturelle. Selon les projections, la réserve conjoncturelle reste donc stable à son niveau actuel de 582 millions jusqu'en 2017 et devrait être suffisante pour affronter la prochaine crise conjoncturelle.

Chapitre 7

Les risques

Dans ce chapitre sont évoqués deux types de risques de nature très différente. Les premiers sont liés à l'environnement économique et politique au niveau national et international. Ni la probabilité, ni les conséquences de la réalisation de ces risques ne peuvent être établis de façon certaine et les possibilités de les réduire par l'action du gouvernement et de l'administration sont insignifiantes. On doit toutefois les évoquer parce qu'ils sont susceptibles de remettre complètement en cause le PFQ 2014-2017. Depuis la crise de 2008-2009, la Suisse vit en effet dans un monde dangereux, ce qui pourrait affecter son insolente prospérité économique, dont les conséquences démographiques ou sociales sont par ailleurs remises en cause par différentes forces politiques.

Les seconds risques sont directement liés à l'activité de l'État de Genève ou des institutions de droit public dont il est propriétaire. La probabilité de ce type de risques peut être établie – au moins approximativement – par l'administration et les entités publiques concernées et les montants en jeu estimés avec une certaine fiabilité. À l'heure actuelle, aucun risque dont l'impact a pu être estimé avec une précision raisonnable n'a été classé dans cette typologie par les départements de l'administration cantonale.

Risques financiers liés à l'environnement politique et économique

Risque de crise systémique. Les estimations fiscales se fondent sur les hypothèses macroéconomiques les plus plausibles mais, quel que soit le soin qu'on apporte à leur élaboration, les prévisions économiques sont très souvent fausses, particulièrement lorsqu'elles portent sur des périodes de plusieurs années. C'est d'ailleurs l'exacte raison pour laquelle le plan financier quadriennal est remis à jour chaque année.

Les crises systémiques mondiales sont particulièrement difficiles à anticiper. L'éclatement d'une nouvelle bulle financière aurait des effets non seulement sur les recettes fiscales, mais également sur plusieurs domaines d'activité de l'État. Il est quasiment impossible d'évaluer la probabilité de survenance d'un tel risque, mais on peut tenter une approximation de ses conséquences sur les recettes fiscales, en se fondant sur une analyse du passé. La crise de 2009 s'est traduite par une chute brutale du produit des impôts sur les personnes physiques et morales. Si d'aventure nous devions connaître en 2014 une crise de même ampleur, les recettes fiscales subiraient une baisse d'environ 320 millions de francs par rapport aux prévisions du PFQ.

La constitution de la réserve conjoncturelle, qui s'élève aujourd'hui à 582 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. Les conséquences d'une réduction de la croissance des charges en période de haute conjoncture sont clairement moins dommageables que lorsqu'une telle réduction intervient au cœur de la crise. La crise de 2009 a été suivie d'une récupération rapide, avec un fort taux de croissance du PIB en 2010. On peut toutefois imaginer un scénario moins favorable à l'avenir.

Hormis ce scénario catastrophe, on peut imaginer que la croissance soit simplement plus faible qu'attendue. L'annexe 4 présente des analyses de sensibilité qui permettent d'appréhender les conséquences de la variation des paramètres économiques sur les résultats fiscaux.

Régulation internationale en matière d'échanges d'informations fiscales. Compte tenu des récentes décisions du G20, on peut tenir pour acquis que l'échange automatique deviendra la norme pendant la période de planification. On ne sait toutefois pas à ce jour quelles seront les informations qui devront être transmises par les différentes administrations fiscales. Les effets de l'abolition du secret bancaire sur les recettes fiscales sont en principe

compris dans le scénario de croissance médiane sur lequel est fondé sur le présent PFQ. La capacité des banques à faire évoluer leur modèle d'affaire sans réduction de la masse sous gestion est avérée depuis quatre ans déjà, et les projections ont pour point de départ la situation actuelle, qui voit les grandes banques suisses ne payer aucun impôt sur les bénéfices du fait des pertes considérables enregistrées en 2008 et 2009, qui viennent en déduction des bénéfices enregistrés depuis lors. Il subsiste toutefois le risque que la Suisse ne parvienne pas à adapter sa législation aux exigences internationales dans les délais exigés, avec pour conséquence de se retrouver sur une liste noire et de subir des mesures de rétorsion. Dans ce cas, on peut imaginer une très sérieuse perte de recettes fiscales. D'autre part, des banquiers genevois ont tout récemment mis en garde contre le risque de délocalisations que faisaient courir, selon eux, les développements prévus de la régulation en Suisse.

Risque de départ d'une ou plusieurs entreprises de Genève. L'incertitude liée à l'établissement d'une nouvelle régulation internationale par l'Union européenne, d'une part, et par l'OCDE sur mandat du G20, d'autre part, conduira de façon certaine à l'abolition des statuts fiscaux cantonaux (voir chapitre 2) en 2018 ou en 2019, soit au-delà de la période couverte par le PFQ. Le risque dont il est question ici concerne exclusivement l'éventualité que des sociétés bénéficiant des statuts ne se satisfassent pas de l'insécurité juridique régnant en Suisse et décident de quitter Genève avant que les décisions permettant à notre canton de conserver une certaine attractivité ait été prise au niveau fédéral, puis cantonal. La stratégie présentée par le Conseil d'État a permis de réduire le risque – aucune société ayant un poids fiscal significatif n'a quitté Genève. Toutefois, la solution au problème posé par l'abolition des statuts exige une intervention financière de la Confédération. La Confédération et les cantons en ont accepté le principe, mais sans s'engager sur un chiffre précis.

Quelques dizaines de quartiers-généraux de multinationales et de sociétés de négoce possèdent, chacun, un poids fiscal (impôt sur les personnes morales et personnes physiques) supérieur à 20 millions de francs. Le risque que l'une ou l'autre de ces sociétés quitte Genève au cours de ces prochaines années présente une probabilité plutôt élevée, si l'on se réfère aux quelques départs annoncés récemment dans les cantons de Vaud et de Zoug. Ce risque est renforcé par la possibilité qu'une des initiatives soumises au peuple suisse soit acceptée (voir ci-dessous).

Initiatives fédérales. Quatre initiatives susceptibles de générer des lourdes conséquences financières pour l'État de Genève seront soumises au peuple suisse au cours des prochains mois. L'initiative populaire fédérale ECOPOP « Halte à la surpopulation - oui à la préservation durable des ressources naturelles » et l'initiative de l'Union démocratique du centre (UDC) « Contre l'immigration de masse » visent toutes deux à limiter l'immigration en Suisse. Elles sont contraires à l'accord de libre circulation des personnes avec l'Union Européenne. En conséquence, l'UE serait en droit d'appliquer la « clause guillotine », qui permet de suspendre tous les accords bilatéraux. Dans ce cas, la perte de recettes fiscales serait très élevée.

L'initiative « 1:12–Pour des salaires équitables » sera soumise au vote populaire en novembre de cette année. Les effets de son acceptation font l'objet d'une guerre des chiffres, fondée sur des hypothèses contradictoires quant à la réaction des entreprises. Dans deux réponses à des questions urgentes, le Conseil d'État a indiqué que les pertes fiscales pour Genève pourraient être comprises, en chiffres ronds, entre 100 et 200 millions de francs. Ces chiffres n'incluent toutefois pas la possibilité de délocalisation de certaines entreprises, largement représentées dans le canton de Genève, qui sont fortement tournées vers l'étranger et se caractérisent par une grande mobilité internationale.

L'initiative pour l'abolition des forfaits fiscaux devrait également être mise en votation au cours des deux prochaines années. En 2009, les recettes fiscales provenant des personnes imposées d'après la dépense dans le canton se sont élevées à 93 millions, hors droits de

succession et de donation en ligne directe. Ce montant ne représente toutefois pas le risque encouru par le canton en cas d'acceptation de l'initiative. En effet, 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 de nouveaux contribuables qui viendraient occuper les habitations laissées vacantes par les partants. L'impact sur les droits de successions et de donations en ligne directe ne devrait en revanche pas être compensé.

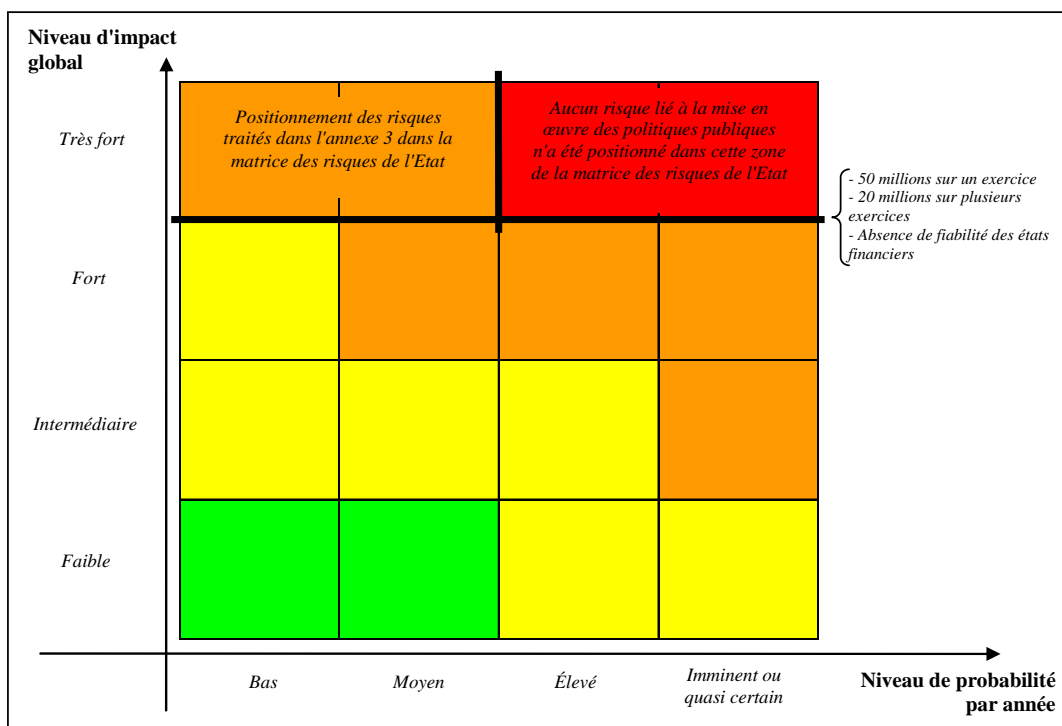
Initiative cantonale. L'acceptation de l'initiative pour l'abolition des forfaits fiscaux (précisément: le système de l'imposition d'après la dépense) aurait les mêmes conséquences que celles de l'initiative fédérale évoquée ci-dessus. Le Grand Conseil a refusé cette initiative le 6 juin 2013 et décidé de lui opposer un contre-projet.

Risques majeurs liés à la mise en œuvre des politiques publiques

Le risque est défini, à l'État de Genève, comme étant l'effet de l'incertitude sur les objectifs. Ce chapitre ne traite que des risques considérés crédibles et dont l'impact financier potentiel remplit avec une raisonnable certitude l'un au moins des critères suivants sur la période 2014-2017:

- coûts non budgétés ou pertes de valeur patrimoniale égaux ou supérieurs à 50'000'000 de francs sur un seul exercice,
- coûts non budgétés ou pertes de valeur patrimoniale égaux ou supérieurs à 20'000'000 de francs sur plusieurs exercices,
- absence totale de fiabilité des états financiers.

L'État de Genève utilise une visualisation graphique pour les risques, 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'État.



Selon les informations communiquées par les départements de l'administration cantonale, aucun risque lié à la mise en œuvre des politiques publiques et caractérisé par une estimation suffisamment précise de l'impact financier ne remplit à ce stade les critères susmentionnés, sans que l'on puisse pour autant exclure que des risques puissent être caractérisés par un impact non financier important.

L'annexe 4 présente des analyses de sensibilité sur certains revenus et dépenses en fonction de la variation d'hypothèses macroéconomiques, et l'annexe 3 expose les risques résultant d'engagements de l'État dont la probabilité est aujourd'hui considérée comme plutôt faible, mais dont l'importance financière justifie une mention pour mémoire dans chaque PFQ.

Conclusion

Prudence indispensable au cours des années à venir

Les fondamentaux économiques de l'État de Genève se sont améliorés depuis deux ans grâce à une évolution positive de la conjoncture et aux mesures décidées par le Conseil d'État et le Grand Conseil dans le cadre des budgets 2012 et 2013.

Ces mesures affectent à la fois les charges et les revenus. Elles permettent une amélioration récurrente du résultat net dès l'exercice 2014 d'environ 264 millions par an. Si le gouvernement et le Parlement étaient restés sans réaction lorsque la crise de l'Euro a éclaté pendant l'été 2011, la planification 2014-2017 aurait abouti à une série de résultats gravement déficitaires impliquant la mise en œuvre des mesures prévues par la LGAF.

Les finances publiques présentent un retour à l'équilibre en 2014, mais cet équilibre reste fragile pour les années 2014 et 2015. En cas de ralentissement de la croissance économique, il n'est pas certain que l'équilibre puisse être atteint, même en tenant compte des correctifs d'impôts sur les estimations des années antérieures. Si une crise systémique majeure survenait au cours des prochaines années, il en découlerait probablement une série de déficits annuels récurrents, ce qui aurait pour effet d'amoinrir ou d'épuiser la réserve conjoncturelle.

Plus généralement, l'analyse des risques (voir chapitre 7 et annexes 3 et 4) montre que les résultats pourraient – hors scénario-catastrophe – être inférieurs de quelques dizaines de millions aux résultats annoncés pour la période 2014-2017, avec pour conséquences quelques années déficitaires. Le Conseil d'État devra donc se montrer extrêmement vigilant lors de l'élaboration des prochains budgets et PFQ afin d'éviter une dérive financière qui serait difficile à maîtriser les années suivantes. On se rappellera aussi qu'en 2018 ou 2019, l'abolition des statuts fiscaux cantonaux conduira à une perte de recettes fiscales qui atteindra, dans le plus optimiste des scénarios, un minimum de 250 millions de francs.

En cas de crise économique, la marge de manœuvre du Conseil d'État serait étroite. Les charges « contraintes » et « mécaniques », sur lesquelles ni le gouvernement ni le Parlement n'ont de prise (à moins de réduire les prestations sociales, mesure dont la faisabilité politique n'est pas assurée), augmenteront de 273 millions de francs au cours des quatre prochaines années. Il faut y ajouter l'augmentation des cotisations LPP prévue dans la loi d'assainissement des caisses de pension publiques, qui se montera à 58 millions au cours des prochaines années.

Dans ces conditions, le Conseil d'État devra, année après année, faire preuve de prudence et se livrer à des arbitrages délicats. Dans le PFQ, la croissance des charges reste modérée en 2014, mais elle est probablement un peu forte en 2015-2017 pour garantir un résultat positif des comptes de l'État au cours de la prochaine législature.

Pour écarter la menace de mise en œuvre du frein à l'endettement relatif aux décisions d'investissements (1^{er} palier correspondant à un endettement moyen de 13,3 milliards), il pourrait s'avérer nécessaire de réviser cette planification en limitant la croissance des charges dès 2015, de manière à améliorer l'autofinancement des investissements. La prudence sera également de mise pour les nouveaux investissements, sous peine de dépasser très rapidement les seuils d'endettement maximum fixés par la LGAF et de rendre ainsi plus aléatoire le vote de nouveaux crédits d'ouvrages. Les montants du plan d'investissement figurant dans le PFQ doivent être considérés comme des maxima à ne pas dépasser.

En conclusion, le Conseil d'État devra donc se montrer extrêmement prudent lors de l'élaboration des budgets au cours de la prochaine législature.

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

Annexe 1

Point de situation sur les mesures proposées par le Conseil d'Etat dans le cadre du PFQ 2012-2015 (hors mesures fiscales abandonnées ou refusées)

Principales mesures d'économies du Conseil d'Etat (en millions de CHF)		Montant initialement prévu au PFQ 2012-2015 ou réalisé/estimé au PFQ 2014-2017					
		2012		2013		2014	
Mesures non-fiscales		CH	REV	CH	REV	CH	REV
Augmentation des revenus : hausse des tarifs de stationnement	Prévu		7		7		7
Mesure mise en oeuvre dès 2012	Réalisé		7		9		4
Augmentation temporaire des revenus issus des établissements publics autonomes (SIG)	Prévu				20		20
Mesure retirée suite à l'arrêt du Tribunal Fédéral du 10 juin 2013	Réalisé		(60)/0		(30)/0		(30)/0
Augmentation des revenus issus des établissements publics autonomes (AIG)	Prévu		7		7		7
Mesure mise en oeuvre dès 2012	Réalisé		7		7		7
Réduction des charges sur les rubriques 30, 31 et 36 (hors allocation à des tiers, y compris indemnités) à hauteur de 1% en 2012 et 2013	Prévu	-49		-96		-96	
Mesure mise en oeuvre en 2012 et 2013	Réalisé	-49		-93		-93	
Diminution de la commission de perception de l'impôt à la source	Prévu		8		9		9
Mesure mise en oeuvre en 2013	Réalisé				11		11
Limitation des mécanismes salariaux 2012-2013 à une demi annuité sur deux ans	Prévu	-15		-32		-32	
Des d'annuité en 2012 et annuité alignée en 2013	Réalisé	-25		-31		-31	
Principales mesures d'économies du Conseil d'Etat (en millions de CHF)		Montant initialement prévu au PFQ 2012-2015 ou réalisé/estimé au PFQ 2014-2017					
		2012		2013		2014	
Mesures complémentaires		CH	REV	CH	REV	CH	REV
Economies supplémentaires réalisées au PB2013 (ciblées sur certains programmes)	Prévu						
Mesure mise en oeuvre au budget 2013	Réalisé			-26		-26	
Modification des intérêts fiscaux débiteurs et créditeurs	Prévu						
Mesure mise en oeuvre au budget 2013	Réalisé			-20	62	-20	68
Modification du tarif des émoluments du service des contraventions*	Prévu						
Mesure mise en oeuvre au projet de budget 2014	Réalisé					4	8
Total mesures complémentaires	Prévu	0	0	0	0	0	0
	Réalisé	0	0	-46	62	-42	76

Annexe 2

Évolution détaillée des charges par politique publique et par programme

Croissance des charges du PFQ 2014-2017 par catégorie	Budget 2013*	2014-2017					PFQ 2014-2017
		Mécanismes salariaux et charges sociales	Dépenses contraintes	Charges mécaniques	Décisions politiques	Croissance totale des charges	
A Formation	1'834	63	0	3	68	135	1'969
B Emploi, marché du travail	140	2	0	0	-11	-9	131
C Action sociale	717	3	63	0	0	66	783
D Personnes âgées	442	2	35	-1	8	45	487
E Handicap	373	4	1	0	9	15	388
F Environnement	78	2	0	-1	3	4	82
G Aménagement et logement	120	2	3	2	1	8	128
H Sécurité et population	572	14	0	4	82	100	672
I Justice	142	9	0	0	16	25	167
J Mobilité	354	1	0	13	32	46	400
K Santé	1'087	36	0	7	43	85	1'173
L Economie	28	0	0	0	0	1	28
M Finance et impôts	990	2	0	109	3	114	1'104
N Culture, sports et loisirs	80	1	0	0	17	19	99
O Autorité et gouvernance	59	3	0	0	-2	1	60
P Activités de support et prestations de moyen	812	-59	0	33	16	-10	802
Q Energie	14	0	0	0	2	2	16
Total Etat	7'842	85	102	171	288	646	8'487

* retraité selon le nouveau modèle comptable

Annexe 3

Risques financiers importants dont la probabilité est considérée comme faible

Les risques évoqués dans cette annexe ont potentiellement un impact très fort, mais leur probabilité d'occurrence est à ce stade considérée comme raisonnablement faible dans l'horizon 2014-2017. Cette annexe énumère les principaux d'entre eux.

Risque lié aux mesures d'aménagement du territoire sur les parcelles et bâtiments de l'État en lien avec un changement d'affectation

Les différentes mesures d'aménagement du territoire sur les parcelles et bâtiments de l'État sont susceptibles d'engendrer des pertes comptables significatives (plusieurs dizaines de millions de francs). Les pertes potentielles ne peuvent être déterminées qu'au cas par cas, au regard des prescriptions des normes IPSAS. Les opérations concernées se rapportent notamment aux décisions de démolitions de bâtiments, de déclassements de zone, de transferts et échange d'actifs, ainsi qu'aux indemnités à verser en cas de rachat de droits de superficie ou encore dans le cadre de modifications d'affectation.

Risques tarifaires des prestations de santé

Ces risques sont liés aux tarifs appliqués par les Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG) au point SwissDRG (soins stationnaires) et au point TARMED (soins ambulatoire). La loi permet aux caisses d'assurance-maladie de contester les tarifs des HUG devant le Tribunal Administratif Fédéral (TAF) si ceux-ci sont supérieurs aux prix proposés par le Surveillant des prix.

C'est ce qui s'est passé à Genève, comme dans la plupart des cantons suisses. Un tarif de 10'900 francs par point SwissDRG a été fixé en 2013 par le canton, en allant dans la direction du Surveillant des prix qui, en 2012, avait proposé un tarif de 9'674 francs par point (contre 11'233 francs fixés par les HUG). Pour 2014, le budget des HUG a été établi avec un prix à 10'800 francs pour la facturation. Or, on peut mentionner que le tarif proposé pour le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) par le canton de Vaud est de 10'400 francs et n'a ni été contesté ni fait l'objet d'aucun recours auprès du TAF. Compte tenu de cet élément, le budget 2014 des HUG tient compte de la constitution d'une provision à hauteur du différentiel avec le prix du CHUV, soit la couverture de l'écart entre le prix de 10'800 francs et le prix du CHUV de 10'400 francs. Quant au tarif actuel du point TARMED, il est fixé à 96 centimes. La recommandation du Surveillant des prix est de 85 centimes.

Une décision du TAF est attendue pour ces deux tarifications. Une baisse des tarifs entraînerait une baisse des recettes des HUG. Selon l'ampleur de cette baisse, l'État pourrait être amené à augmenter sa subvention dans le cadre du programme *K01 Réseau de soin*, pour éviter une baisse des prestations.

Si le TAF donnait raison aux assureurs et fixait le point SwissDRG au prix du CHUV (10'400 francs) et le point TARMED au niveau proposé par le Surveillant des prix, l'impact financier pour l'État serait d'environ 8 millions de francs par année pour toute la période 2014-2017.

Néanmoins, un autre scénario existe, caractérisé par un impact plus élevé, mais dont la probabilité de réalisation est estimée plus faible – ce qui justifie l'inclusion du risque dans cette annexe. Dans ce scénario, le TAF fixerait les deux tarifs aux niveaux proposés par le Surveillant des prix. L'impact financier pour l'État serait alors d'environ 26 millions de francs par année pour toute la période 2014-2017. Ceci impliquerait que le TAF décide que les tarifs dans le canton de Genève doivent être plus bas que ceux qui sont pratiqués dans le canton de Vaud pour le même type de prestation. Même si en l'état ce scénario n'est pas

considéré très probable, il ne peut pas être exclu en raison de l'incertitude liée à l'existence d'un recours.

Garantie des dépôts d'épargne et de prévoyance de la Banque cantonale de Genève

Ce risque est lié à la politique publique *M Finance et impôts*. L'État garantit le remboursement en capital et intérêts des dépôts d'épargne et de prévoyance auprès de la Banque cantonale de Genève (BCGE, art. 4 LBCGe) et perçoit en contrepartie une rémunération correspondant à 0,081% du montant effectivement garanti. Au 30 juin 2013, les engagements garantis par l'État s'élèvent à 1'926 millions de francs. La garantie cantonale, selon le projet de loi adopté le 10 juin 2011 par le Grand Conseil, sera graduellement supprimée. A compter du 1er janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, la garantie porte sur les engagements compris entre CHF 100'001 et CHF 500'000 par déposant, et CHF 1,5 million par institution de prévoyance et pour les avoirs de libre passage d'un adhérent. La probabilité de réalisation de cette garantie pour l'État est minime car les capitaux propres consolidés de la BCGE sont en hausse et s'élèvent à CHF 1'085 millions. A compter du 1er janvier 2017, l'État ne garantira plus les comptes d'épargne et les dépôts de prévoyance de la BCGE et ce risque disparaîtra.

Risque lié à la garantie des rentes servies par les Rentes genevoises

Ce risque est lié à la politique publique *M Finance et impôts*. L'État garantit les rentes servies par les Rentes genevoises (art. 3 LRG), et perçoit en contrepartie une rémunération correspondant à 0,081% des capitaux de prévoyance. Le montant de la garantie est évalué selon les capitaux de prévoyance et les provisions techniques figurant au passif du bilan des Rentes genevoises, soit 1'281 millions de francs au 31 décembre 2012. Au 31 décembre 2012, la probabilité de réalisation de cette garantie pour l'État est considérée comme minime à court et moyen terme, dans la mesure où le taux de couverture des Rentes genevoises est de 110% à fin 2012.

Risque de sinistre affectant un bâtiment

Ce risque est lié à la politique publique *P Activités de support et prestations de moyens*. Il se réfère au scénario selon lequel un sinistre affecterait un bâtiment de propriété de l'État, en relation avec les coûts éventuellement non couverts par les contrats d'assurance (p.ex. en raison d'une valeur insuffisante de la police ou des conditions d'assurance). En cas de couverture insuffisante pour la reconstruction, ou si la responsabilité de l'État est engagée, l'incidence financière pourrait être très importante en tenant compte du dédommagement des éventuelles victimes, des coûts de rénovation et/ou de reconstruction, des frais de substitution (location) et de la dépréciation d'actif(s) correspondant à la valeur comptable nette enregistrée au bilan. La probabilité qu'un sinistre d'envergure touchant un bâtiment important et n'étant pas couvert par une assurance adéquate se réalise dans la période couverte par le PFQ est considérée comme basse: l'État a un plan de mise en conformité progressive de ses bâtiments avec les normes de sécurité et de maintenance, et révisé ses assurances pour s'assurer de leur adéquation.

Mesures d'assainissement de la CPEG

Suite aux résultats du référendum et à la fusion de la CIA et de la CEH dans la CPEG, les principaux risques mentionnés (recapitalisation intégrale ou liquidation des caisses) dans la précédente version du PFQ ont été évités. Actuellement, le seul scénario crédible à court/moyen terme est celui où des mesures d'assainissement deviendraient nécessaires en cas de découvert temporaire de la CPEG. Ce risque pourrait se concrétiser dès 2014 si la recapitalisation de 800 millions effectuée en 2013 s'avérait insuffisante pour couvrir l'entier des engagements envers les pensionnés, en raison du nombre particulièrement élevé de demandes de PLEND constaté en début avril 2013. Son incidence est toutefois inférieure à 20 millions par année (petit État et établissements subventionnés).

Annexe 4

Analyses de sensibilité

Estimation des impôts et prévision fiscales

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. Les estimations des correctifs pour l'exercice 2013 sont à ce stade raisonnables selon les projections les plus récentes et par rapport au montant total des recettes fiscales. Pour les années 2014 et 2017, 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 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% induirait les effets suivants par année pour les personnes physiques :

Analyse de sensibilité	2014	2015	2016	2017
Variation du PIB CH de $\pm 1\%$ (en millions de francs)	± 63	± 65	± 68	± 70

Impôt 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 de l'ordre de -27 millions en 2017.

Impôt des personnes morales. L'impôt des personnes morales 2013 est 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 serait de l'ordre de -42 millions en 2017.

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 bénéficiaires 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), le PFQ 2014-2017 prévoit une croissance insignifiante des impôts immobiliers sur la période, de 449 millions en 2014 à 458 millions en 2017. 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.

Taux d'intérêt

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. Il est important de rappeler que la dette du canton est composée à au moins 75% d'emprunts à long terme (10%) 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 de 0,5% a été chiffrée, dans le cadre du PFQ 2014-2017, à :

- +18 millions pour 2014
- +22 millions pour 2015
- +26 millions pour 2016
- +31 millions pour 2017

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 liberté qu'a le Conseil d'État d'indexer ou non les salaires de la fonction publique. Pour mémoire, une charge supplémentaire d'environ 43 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)

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. Le montant de la contribution genevoise est, par conséquent, 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.

Le PFQ prévoit, sur la base des estimations du BAK, une très forte croissance (68 millions) jusqu'en 2017. Les projections du BAK comportent une forte marge d'erreur et l'on ne peut donc exclure une variation significative par rapport aux prévisions. Un écart de 20 millions par rapport sur un seul exercice reste toutefois hautement improbable.

Dépenses d'assistance

Au cours des dernières années, des écarts importants ont été constatés entre les montants budgétés pour dépenses d'assistance de l'Hospice général et les charges réelles, avec des sollicitations de crédits supplémentaires en cours d'exercice. La mise à niveau effectuée dans le cadre du budget 2014, malgré l'incertitude, permet d'écarter presque entièrement la probabilité que l'impact financier dépasse 20 millions de francs sur un seul exercice. D'autre part, des démarches ont été entamées pour mettre en place un nouveau modèle de prévision des dépenses de l'aide sociale. On rappellera encore que les dépenses d'assistance réagissent avec un délai d'environ 18 mois à une évolution conjoncturelle défavorable, et qu'en période haute conjoncture elles sont susceptibles de baisser mais sans jamais retrouver le niveau observé avant la crise.