

5 décembre 2012

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2013-2016
de la République et canton de Genève**

Table des matières

1. **PERFORMANCE FINANCIÈRE 2013-2016**
2. **MUTATIONS SOCIOLOGIQUES ENTRAÎNANT DES MENACES STRUCTURELLES**
3. **CONTEXTE ÉCONOMIQUE**
4. **RISQUES MAJEURS ET SYSTÉMIQUES**
5. **ÉVOLUTION DES REVENUS**
6. **ÉVOLUTION DES CHARGES**
7. **PLAN D'INVESTISSEMENTS**
8. **ÉVOLUTION DE LA DETTE**
9. **CONCLUSION**

ANNEXES

Annexe 1 - Hypothèses macro-économiques du scénario de base

Annexe 2 - Évolution détaillée des revenus fiscaux

Annexe 3 - Évolution détaillée des charges par politique publique et par programme

Annexe 4 - Évaluation des risques spécifiques par politique publique

Annexe 5 - Point de situation sur les mesures du Conseil d'Etat du PFQ 2012-2015

Mesdames et Messieurs les députés,

Le présent Rapport vous expose les grandes lignes du Plan financier quadriennal 2013-2016 (PFQ) adopté par le Conseil d'Etat.

1. PERFORMANCE FINANCIÈRE 2013-2016

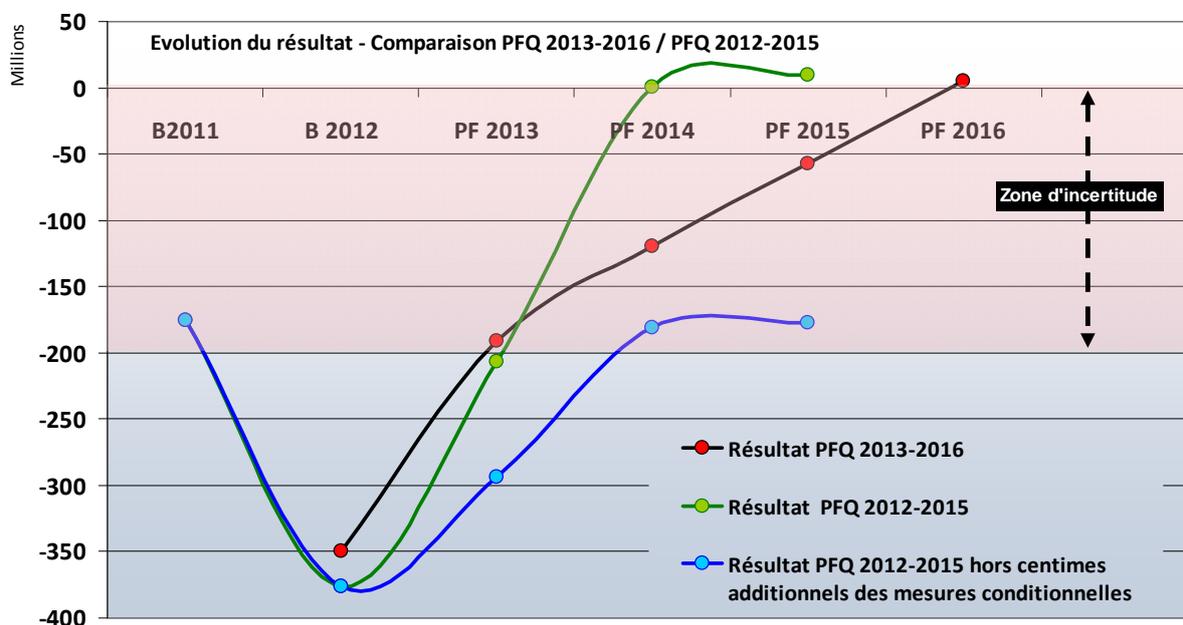
	B 2012	PB 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016
Charges	7971	8132	8243	8390	8536
Revenus	7621	7941	8123	8333	8541
Résultat	-349	-191	-120	-57	5

en millions de francs

Le scénario de base du PFQ 2013-2016 présente un retour à l'équilibre en 2016. Toutefois, un retour à l'équilibre dès les comptes 2014 ne peut être exclu au vu de l'incertitude des projections à moyen terme, notamment celles des revenus fiscaux. Pour la même raison, il n'est pas invraisemblable de penser que le budget 2015 puisse être ramené à l'équilibre.

Point de situation sur les mesures du Conseil d'Etat

Le PFQ 2012-2015 de novembre 2011 prévoyait un retour à l'équilibre en 2014 au moyen d'une série de mesures du Conseil d'Etat qualifiées de « non conditionnelles », affectant les charges et les revenus, complétées par des mesures dites « conditionnelles ».



Les **mesures conditionnelles** ont été abandonnées par le gouvernement, étant donné qu'il n'est pas question à ce stade d'un scénario économique « catastrophe » prévoyant la concrétisation de risques majeurs et systémiques. Au niveau des recettes, il s'agissait de l'augmentation provisoire de 7 centimes additionnels cantonaux sur les personnes physiques échelonnée entre 2013 et 2015. L'abandon des mesures conditionnelles dans le PFQ 2013-2016 actualisé a des conséquences sur les revenus fiscaux à hauteur de 188 millions dès

2015, ce qui explique pour une large part le fait que le retour à l'équilibre intervienne plus tardivement que ce qui était envisagé dans le précédent PFQ 2012-2015.

Les **mesures non conditionnelles** du Conseil d'Etat comprenaient à la fois des diminutions de charges et des augmentations de revenus. A ce jour les mesures non conditionnelles fiscales n'ont pas été mises en œuvre. Le Grand Conseil n'en a adopté aucune. Celles-ci auraient eu pour effet une augmentation des revenus de 84 millions dès 2013. En compensation, le Conseil d'Etat a toutefois proposé une nouvelle mesure relative aux intérêts liés à la perception des impôts, qui a obtenu l'aval du Grand Conseil (+82 millions d'amélioration du résultat net).

Cependant, hors mesure de suspension de l'indexation des salaires (sans effet en 2012-2013) et hors mesure d'augmentation temporaire de la redevance SIG, les mesures non conditionnelles du PFQ 2012-2015, complétées par les nouvelles mesures du Conseil d'Etat génèrent une amélioration récurrente du résultat net de l'Etat de 262 millions dès l'exercice 2013, répartie en des réductions de charges de 177 millions (68%) et une augmentation des revenus de 85 millions (32%). Ces mesures sont décrites dans les *chapitres 5 et 6* relatifs à l'évolution des revenus et des charges, ainsi qu'en *Annexe 5*.

**Synthèse des effets des mesures sur les revenus et sur les charges
prévues au PFQ 2012-2015 et réalisées/estimées au PFQ 2013-2016
(y compris mesures non-récurrentes)**

Effet sur les revenus (en millions de CHF)		2012	2013	2014	2015
Mesures non conditionnelles (non fiscales)	Prévu	21	42	42	43
	Réalisé	73	54	55	26
Mesures non conditionnelles (fiscales)	Prévu	46	84	105	67
	Réalisé	0	0	0	0
Mesures complémentaires	Prévu	0	0	0	0
	Réalisé	0	60	66	71
Total mesures sur les revenus	Prévu	68	126	148	110
	Réalisé	73	115	121	96

Effet sur les charges (en millions de CHF)		2012	2013	2014	2015
Mesures non-conditionnelles	Prévu	-65	-130	-141	-146
	Réalisé	-74	-127	-141	-145
Mesures complémentaires	Prévu	0	0	0	0
	Réalisé	0	-50	-50	-51
Total mesures sur les charges	Prévu	-65	-130	-141	-146
	Réalisé	-74	-177	-191	-196

Dès lors, la trajectoire de retour à l'équilibre que dessine ce PFQ 2013-2016 malgré l'absence des mesures non conditionnelles sur les revenus et le renoncement aux mesures conditionnelles illustre le fait que les fondamentaux économiques de l'Etat de Genève sont bien meilleurs qu'il y a un an.

Malgré cette amélioration des finances publiques, l'objectif de retour à l'équilibre dès 2014, fixé par le Conseil d'Etat dans son PFQ 2012-2015, ne peut être atteint, compte tenu de l'abandon des mesures fiscales conditionnelles (+181 millions en 2014) et de l'abandon de la

mesure relative à l'instauration d'une taxe sur l'électricité (+21 millions en 2014). Ces éléments expliquent le retour à l'équilibre seulement en 2016.

Effet de ciseau et marge de manœuvre limitée

Les hypothèses macro-économiques sont présentées en *Annexe 1*. Elles reposent sur un scénario de croissance modérée, l'évolution du contexte économique et politique international augurant une période durable d'incertitudes et de difficultés.

Compte tenu des perspectives de croissance économique, l'augmentation des revenus reste limitée, alors que les nouvelles charges contraintes (obligations légales envers des tiers) et mécaniques (amortissements, provisions, rétrocessions) augmentent de manière inéluctable.

Les finances publiques subissent donc un effet de ciseau entre l'augmentation moindre des revenus et la croissance inévitable des charges contraintes et mécaniques.

La limitation de la croissance des charges à 1,5% en moyenne demeure donc une priorité du Conseil d'Etat. Elle n'est pour l'heure pas entièrement respectée puisque la moyenne 2013-2016 s'établit à 1,7%, soit 141 millions par an, en raison d'une augmentation plus forte que prévue des dépenses contraintes et mécaniques sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas prise.

Le Conseil d'Etat ne peut garantir l'indexation et les annuités en 2014 et 2015, ce qui demandera un nouvel effort à la fonction publique. En complément des mesures d'économie du PFQ 2012-2015, le Conseil d'Etat a dû procéder à de nouvelles économies et réductions de charges. Ces coupes ont permis de financer des dépenses nouvelles prioritaires dans les domaines de la justice, de la sécurité, de la formation et de la mobilité, auxquelles il aurait fallu sinon renoncer.

Dans ce cadre, la marge de manœuvre du Conseil d'Etat se trouve fortement limitée. Le montant disponible pour être affecté à des priorités en fonction d'arbitrages politiques s'élève en effet à 168 millions sur la période 2013-2016, soit seulement 42 millions par an.

2. MUTATIONS SOCIETALES ENTRAÎNANT DES DEPENSES NOUVELLES STRUCTURELLES

Vieillessement de la population

Selon les projections démographiques récentes, le nombre de personnes de 80 ans ou plus progresserait de 31-32 % entre 2010 et 2020, de 76-79 % entre 2010 et 2030. D'ici à 2040, l'effectif de ce groupe d'âge aura plus que doublé, et ce quel que soit le scénario retenu. Quant à la population des personnes âgées de 65 à 79 ans, elle progressera de 50% à 68%.

A la fin 2011, quelque 10'200 personnes bénéficient des prestations de la Fondation genevoise d'aide et soin à domicile, qui deviendra dès le 1^{er} janvier 2013 un établissement public autonome sous l'appellation Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD). D'autre part, toujours à fin 2011, environ 800 personnes font appel à la Coopérative de soins infirmiers (CSI). A cette même date, 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 (CSI : 46,3 % ; IEPA : 48,2 % ; IMAD : 54,0 % ; foyers de jour : 55,7 %).

Environ 15% des personnes de 65 ans ou plus touchent des prestations complémentaires cantonales à l'AVS en 2010.

L'Etat paie actuellement près de 50% de la facture des EMS (subventions et prestations complémentaires). Près de 70% des résidents bénéficient d'une aide publique via les prestations complémentaires. Cette proportion devrait se réduire au fil des années prochaines, car les nouveaux entrants en EMS bénéficient de plus en plus souvent d'un 2e pilier qui permet de diminuer l'apport des prestations complémentaires. Parallèlement, compte tenu du doublement prévisible du nombre de personnes âgées de plus 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 soins dispensés par le réseau de soins se manifestant 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.

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat s'articule autour de cinq axes complémentaires : la prévention et la promotion de la santé, le maintien à domicile aussi longtemps que possible et, le 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 également 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).

Accroissement des inégalités

Durant ces dernières années, l'écart entre les salaires les plus bas et les plus élevés s'est accru. En 2010, dans le secteur privé, les 10 % des salariés les moins bien payés ont un salaire mensuel brut (standardisé à 40 heures par semaine) inférieur à 4'132 francs ; les 10% les mieux payés touchent plus de 14'417 francs ; le ratio entre les deux est ainsi de 3,49, sensiblement supérieur à ce qu'il était en 2000 (3,08). Cet accroissement des inégalités salariales s'est opéré « 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 et de 3,7% en termes réels.

L'accroissement des richesses consécutif à l'augmentation des hauts salaires a néanmoins 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'augmentation récente de la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est préoccupante. À Genève, les allocations à des tiers (aides directes aux personnes dans le besoin) se montent à 1,2 milliards au projet de budget 2013, représentant 15% du budget de l'Etat. L'accroissement des dépenses d'aide sociale de l'Hospice général aux bénéficiaires de ses prestations est de 40% entre les comptes 2008 et 2011.

L'augmentation des inégalités s'effectue donc également par le bas avec l'augmentation de la part de la population qui ne peut subvenir à ses besoins, entraînant une forte hausse des dépenses sociales. La question se pose de savoir si l'Etat disposera à l'avenir des ressources supplémentaires pour financer ces dépenses, notamment au cas où les hauts revenus ne sont 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 pré-requis indispensable au maintien de la compétitivité et à la perpétuation du bien-être commun.

Augmentation de la criminalité

La question de l'insécurité restera également au cœur des priorités de notre canton au cours des années à venir. Avec son niveau de prospérité élevé en comparaison internationale et européenne, Genève exerce un fort attrait pour la criminalité importée et de passage. Ce rapport entre prospérité et criminalité se manifeste notamment à travers l'importance à Genève du marché de la cocaïne - drogue des sociétés aisées par excellence - dont les saisies augmentent chaque année (64 kg en 2011).

Un autre indicateur de l'attrait qu'exerce Genève en terme de délinquance est la proportion des détenus dans les prisons genevoises qui ne résident pas dans le canton et n'y ont pas d'attaches. Elle se situe entre 75% et 95% selon les périodes.

Ces dernières années, l'insécurité est devenue plus tangible. L'année 2011 a été marquée par une forte hausse des cambriolages et des vols. Ces derniers ont augmenté de 29%, la progression des effractions de véhicules atteignant même 45%. Le total des atteintes au patrimoine a bondi de 49'600 en 2010 à 60'700 en 2011 (+22%). L'augmentation de la criminalité est clairement devenu un facteur qui joue contre l'attractivité de Genève.

La dégradation du cadre sécuritaire est rendue particulièrement visible du fait des exactions commises par une minorité de délinquants revendiquant souvent une nationalité sans être en mesure de la prouver. Ce phénomène lié à la problématique de l'asile et de l'émigration a pris une forte ampleur. Entre 2008 et 2011, cette population particulière de délinquants a commis un tiers des vols à la tire, 45% des vols à l'astuce et 48% des vols sur des véhicules. Sur l'ensemble des 1060 prévenus impliqués dans ce type de faits, 60% ont été dénoncés plus d'une fois. Une proportion de 6,3% des prévenus a récidivé entre 10 et 20 fois.

Conjointement avec le gouvernement vaudois, le Conseil d'Etat a interpellé la Confédération afin que celle-ci accélère la signature d'accords de réadmission pour permettre le renvoi de criminels étrangers multirécidivistes, mais le processus est lent et complexe. La situation est péjorée par les effets du nouveau code de procédure pénale. Les sanctions ne sont pas adaptées à l'évolution de la criminalité et leur effet dissuasif est trop faible. Les lourdeurs administratives introduites dans le domaine de la détention préventive devraient également être corrigées afin que les auteurs de délits graves contre le patrimoine ne soient pas trop souvent remis en liberté.

Un lien doit être établi entre la problématique de la sécurité et le phénomène du vieillissement de la population, évoqué ci-dessus. Une population dont la moyenne d'âge est élevée est, par définition, plus vulnérable et plus sensible à l'insécurité. Ses attentes en la matière tendent à augmenter.

Pour tous ces motifs, les moyens de la police et du secteur de la détention devront donc être renforcés de manière durable et conséquente, au moins jusqu'à la fin de cette décennie.

3. CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Ralentissement de la croissance au niveau mondial

Depuis le printemps 2012, la conjoncture mondiale donne des signes de faiblesse. Par exemple, les indices des directeurs d'achat, un indicateur économique avancé qui démontre une bonne corrélation avec le PIB, ressortent en dessous de la barre des 50 dans les grandes économies, ce qui indique une tendance à la contraction. Malgré les moyens considérables injectés dans l'économie par les banques centrales, ce qui a permis aux états occidentaux de gagner du temps pour entreprendre des réformes structurelles pour restaurer l'équilibre de leurs finances et leur structure du marché des biens et du travail, des risques extrêmes continuent de peser sur les perspectives économiques.

Aux États-Unis, la reprise reste faible, le chômage ne recule que lentement. Dans ce contexte, il faut noter que la politique monétaire reste très accommodante et permet de financer le déficit budgétaire à des taux historiquement bas. Un nouveau programme d'assouplissement monétaire a été lancé par la Réserve fédérale des États-Unis, qui s'est engagée à acheter pour 40 milliards de dollars par mois de titres adossés à des hypothèques.

Les données économiques en Europe continuent de s'affaiblir. La politique d'austérité a plongé de nombreux pays dans la récession et provoque des troubles sociaux en Grèce, au Portugal et en Espagne. La faiblesse des États du sud commence à peser sur la croissance du PIB allemand qui a sensiblement ralenti et sur le PIB de la France qui a baissé pour la première fois depuis 2009. La Banque centrale européenne a encore assoupli sa politique monétaire et mis en place un système qui a pour but de réduire les taux souverains des pays périphériques de la zone euro en échange de la mise en œuvre par les pays concernés d'un programme d'ajustement budgétaire du FMI. Cependant, seules des avancées notables vers l'intégration budgétaire et l'union bancaire, ainsi que des réformes structurelles des états membres, permettraient de sécuriser la croissance à long terme.

La demande modeste issue des pays industrialisés et l'incertitude liée à la dette souveraine en Europe pèsent sur les économies émergentes. La croissance des exportations chinoises a notoirement ralenti, ainsi que celles de la plupart des grandes économies asiatiques. A cela s'ajoute l'incertitude géopolitique. Le différend opposant le Japon et la Chine a conduit à la fermeture temporaire de plusieurs entreprises japonaises en Chine.

Les difficultés conjoncturelles actuelles démontrent qu'une résorption durable de ces déséquilibres prendra du temps et que la croissance de ces prochaines années restera modérée à Genève.

Contraction et ralentissement de la place financière

À Genève, le secteur financier à son apogée en 2007 contribuait directement à environ 25% de la valeur ajoutée du canton, offrait 10% des emplois, généralement bien rémunérés, et concourait à presque 40% de l'impôt des personnes morales.

Les chiffres les plus récents à disposition montrent que cette contribution s'est amoindrie : la part au PIB est tombée à 17,5% en 2011 et la part aux impôts des personnes morales en 2008 à 31%.

Si le canton de Genève a développé ces dernières années une sorte d'addiction aux revenus générés par la place financière qui ont largement permis de financer des prestations de haut niveau à la population genevoise, il faut bien admettre, qu'à l'avenir, l'Etat ne pourra plus compter sur une croissance des revenus aussi élevée dans le secteur financier pour couvrir ses prestations.

Le secteur financier doit en effet faire face à un changement fondamental de son modèle d'affaires. Après la crise majeure de 2008, les réformes mises en place pour améliorer le fonctionnement et l'intégrité du système financier international ont conduit à développer des réglementations dans les domaines des normes prudentielles, de la protection des consommateurs, de la fiscalité ou encore de la lutte contre la criminalité économique. De plus, la place financière suisse est confrontée à l'intégration de plus en plus forte du marché européen des services financiers et elle doit s'adapter pour se conformer aux exigences régissant l'accès des États tiers. Tous ces développements engendrent des défis importants pour les intermédiaires financiers, et plus particulièrement pour la gestion de fortune, activité phare de la place financière genevoise. Le Conseil d'Etat rappelle à cette occasion son soutien à l'adoption par la Suisse de tous les standards internationaux.

L'application des accords fiscaux déjà négociés avec la Grande Bretagne et l'Autriche (l'accord avec l'Allemagne n'entrera vraisemblablement pas en vigueur en 2013) aura pour conséquence une réduction des actifs sous gestion et exercera une forte pression sur les marges bénéficiaires. Les banques seront obligées de revoir leurs procédures opérationnelles. A cela il faut ajouter que l'affaiblissement d'un avantage comparatif aussi important que le secret bancaire incitera les clients à négocier une réduction des frais qui tendront vers la moyenne internationale. Les effets commencent à se faire sentir et deux indicateurs en illustrent les conséquences.

D'une part, les banques annoncent régulièrement des licenciements dont les effets se lisent dans les chiffres du chômage dans le secteur financier. Entre septembre 2011 et septembre 2012, le nombre de chômeurs provenant du secteur banque et assurances a progressé de 34.5%, ce qui en fait l'un des secteurs les plus touchés.

D'autre part, la masse salariale versée dans le canton durant le premier semestre 2012 par rapport à la même période en 2011 s'est réduite de 1,7% en termes nominaux alors même que l'emploi a augmenté globalement de 1 % entre le deuxième trimestre de 2012 et 2011. Ce phénomène s'explique vraisemblablement par une forte diminution de la part variable des salaires dans le secteur financier.

Ralentissement du rythme de croissance des secteurs du négoce, des quartiers généraux de multinationales et de l'horlogerie

Les entreprises horlogères, comme celles qui sont actives dans le négoce, ont connu ces dernières années de fortes croissances de leurs bénéfices. Leur poids dans l'impôt des personnes morales s'est constamment accru depuis 2008, au détriment de la part revenant au secteur des banques et des assurances. Ces deux secteurs, qui contribuent de manière déterminante au dynamisme de l'économie cantonale, entreront probablement dans une période marquée par un ralentissement de la croissance de leurs affaires et de leurs bénéfices.

Le secteur du négoce s'est très fortement développé à Genève et dans l'arc lémanique à partir des années 1990. Genève occupe le premier rang mondial dans le négoce des grains et huiles végétales et dans celui du café, et le premier rang européen dans le négoce du sucre et du coton. En outre, un tiers des produits pétroliers se négocient à Genève et dans la région. Genève est également la principale place mondiale pour les activités d'inspection et de certification, ainsi que de financement du négoce des matières premières.

Ce secteur passe désormais par une phase de consolidation, liée aux effets négatifs du franc fort, à la rareté des surfaces immobilières qui renchérissent les coûts de fonctionnement, ainsi qu'à la concurrence agressive d'autres places d'affaires dans le monde. Le commerce des matières premières se développant surtout en Asie, en raison de la croissance rapide des besoins dans cette partie du monde, l'afflux de nouvelles sociétés vers la Suisse s'est tari.

La même tendance s'observe, de façon plus marquée, pour les quartiers généraux de multinationales suisses ou étrangères. La dégradation des conditions-cadres, la force du franc suisse et les incertitudes sur l'avenir de la fiscalité (abolition des statuts) ont mis fin à l'installation de nouvelles sociétés. La croissance des effectifs en personnel des quartiers généraux déjà installés est désormais négligeable, certaines sociétés étant au contraire confrontées à des plans de réductions de postes qui touchent également Genève.

Le secteur de l'horlogerie et de la bijouterie, qui a enregistré ces dernières années une croissance de ses exportations située entre 20% et 40%, profitant particulièrement de l'expansion asiatique, commence à subir les effets du ralentissement international et, particulièrement, de celui qui affecte la Chine. Le rythme de croissance de ce secteur - qui représente près des trois quarts des exportations genevoises - a manifesté à la fin de l'été de premiers signes d'essoufflement. Amorcé au mois d'août, le repli des exportations horlogères genevoises s'est confirmé au mois de septembre 2012, avec un recul de -10,1% en variation annuelle. Ce revirement intervient après plus de 30 mois consécutifs de progression. Il marque probablement le début d'une période de croissance moins dynamique anticipée depuis plusieurs mois par les experts.

A court terme, la branche demeure cependant plutôt optimiste. Ainsi, les exportations horlogères sont reparties à la hausse au mois d'octobre (+13,2%), tirées principalement par le segment du haut de gamme (+17,1%). Dans ses dernières prévisions, Fédération horlogère estime que les indications restent favorables pour l'année 2013, dont les valeurs d'exportations pourraient dépasser celles de l'année en cours. Selon une récente analyse de l'institut BAK, la croissance du chiffre d'affaires de l'horlogerie suisse devrait passer de +5,1% en 2012 à +3,9% en 2013. A moyen terme, les taux de croissance devraient cependant être plus modestes.

Développement de la Genève internationale entravé par le franc fort

Le secteur public international de Genève constitue traditionnellement un important socle de stabilité pour l'économie cantonale. Les organisations internationales (OI) au sens de la loi sur l'Etat hôte (au bénéfice d'un accord de siège, de nature fiscale ou sur les privilèges et immunités) emploient 22'233 personnes en 2012. En prenant en compte le personnel des missions permanentes accréditées auprès de l'ONU ou auprès d'autres organisations, le secteur public international emploie 26'114 personnes, soit 2,9% de plus qu'en 2011.

Contrairement à cette évolution encore positive en termes d'emploi, celle de l'impact sur l'économie genevoise est négative : les dépenses des organisations internationales ont ainsi reculé de 900 millions entre 2010 et 2011 pour s'établir à 5 milliards de francs. Cette diminution s'explique pour une large part par le cours élevé du franc suisse vis-à-vis du dollar et de l'euro, qui sont les devises de référence des donateurs des organisations. Ainsi, après le montant record atteint en 2010, les dépenses du secteur public international semblent être entrées dans une phase de décrue qui devrait de poursuivre ces prochaines années.

Outre l'entrave représentée par le cours du franc suisse, le développement des activités de la Genève internationale subit une pression croissante sur les budgets des OI, en raison de la stagnation voire de la diminution des subventions accordées à ces institutions. L'ONU en assume directement les conséquences : en 2012, l'assemblée générale a imposé une réduction d'un peu plus de 5% du budget des Nations Unies, soit la 2^e baisse intervenue en 50 ans. Les organisations sont désormais tenues d'améliorer leur efficacité et de rechercher des économies, en particulier dans les services administratifs. A cela s'ajoutent les effets à venir de la stratégie « Global South », qui vise à redistribuer une partie des tâches administratives des organisations de l'ONU dans les pays en développement dans un souci de rééquilibrage mondial.

S'agissant de son développement, la Genève internationale doit en outre faire face à une concurrence accrue en provenance de plusieurs sites dans le monde, comme en atteste la récente attribution à la Corée du Sud du siège du Fonds vert pour le climat. La concurrence pour Genève ne se limite pas aux fortes ambitions que manifestent plusieurs États d'Asie. Plus près de nous, l'Allemagne déploie des moyens considérables pour renforcer le pôle international de Bonn, tandis que l'Autriche s'efforce de renforcer le site de Vienne, qui est avec New York, Nairobi et Genève l'une des quatre villes sièges de l'ONU.

Cet ensemble de contraintes induira à l'avenir des retombées négatives sur le commerce local et sur l'hôtellerie genevoise, qui devrait connaître des périodes difficiles ces prochaines années.

La Genève internationale doit enfin relever l'important défi lié aux indispensables travaux de rénovation de plusieurs bâtiments. A eux trois, les sièges de l'ONU, de l'OIT et de l'OMS nécessiteront au cours des prochaines années des travaux devisés à environ un milliard de francs. Le maintien durable de ces organisations à Genève implique que la Suisse consente à une forte contribution financière. Or, la forme et l'ampleur que prendra cette contribution ne sont à ce jour toujours pas déterminés au niveau fédéral, alors que la situation du point de vue des organisations nécessite une très rapide clarification.

Abolition programmée des statuts fiscaux cantonaux

Le Conseil d'Etat se prépare depuis deux ans à faire face à l'abolition prévisible des statuts fiscaux cantonaux, autorisés en vertu du droit suisse mais jugés par l'UE contraires à son code de conduite. Le mandat du Conseil fédéral relatif au dialogue avec l'Union européenne sur les régimes fiscaux des entreprises a été adopté le 4 juillet 2012. Il 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.

Le Conseil d'Etat a mandaté l'institut CREA pour réaliser une évaluation du poids économique des sociétés bénéficiant de statuts fiscaux sur 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), paient plus d'un milliard de francs d'impôts pour le canton et les communes et représentent près de 10% de la valeur ajoutée totale du canton. En additionnant les effets directs, indirects et induits sur l'économie cantonale, ces sociétés génèrent environ 50'000 emplois et contribuent à hauteur de près d'un quart au PIB 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, dans un tel cas, à quitter Genève pour s'installer dans l'un des nombreux autres cantons ou états pratiquant une fiscalité très attractive.

Cette issue constitue un risque majeur pour Genève. Pour éviter les effets économiques et sociaux dévastateurs qu'auraient de telles délocalisations massives, le Conseil d'Etat préconise une forte réduction du taux effectif d'impôt pour l'ensemble des sociétés. Selon les estimations de l'administration fiscale, le coût d'une baisse de l'impôt sur le bénéfice 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. Une telle baisse d'impôt est de nature à garantir le maintien à Genève des sociétés concernées par les statuts et de leurs emplois. Au vu de son coût, le Conseil d'Etat souligne toutefois que la réforme n'est pas soutenable pour le canton de Genève - comme pour les autres cantons urbains - sans d'importantes compensations de la part de la Confédération. Ces compensations doivent rendre la perte fiscale supportable pour le canton et pour les communes.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées : baisse du taux de l'impôt fédéral sur le bénéfice, augmentation de la part de l'IFD reversée aux cantons, soutien fédéral accru pour certaines prestations majeures financées par les cantons urbains et bénéficiant à l'ensemble du pays (comme les hautes écoles), révision du système de la péréquation intercantonale par un renforcement conséquent de la compensation des charges spécifiques pesant sur les métropoles (facteurs « socio-démographiques »).

Dans tous les cas, les solutions devront garantir à la Suisse une sécurité juridique durable. Elles devront dès lors exclure la mise en œuvre dans les cantons de taux inférieurs aux taux les plus bas pratiqués au sein de l'Union européenne, de même que l'application par les cantons de mesures fiscales qui ne sont pas eurocompatibles.

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 2017 ou 2018.

4. RISQUES MAJEURS ET SYSTÉMIQUES

Ce chapitre présente les deux risques majeurs de l'Etat, une crise systémique et le référendum contre la loi de fusion et d'assainissement des deux principales caisses de retraite, l'abolition des statuts fiscaux cantonaux étant maintenant acquise et intégrée dans les éléments contextuels. Les autres risques sont présentés en Annexe 4.

Crise systémique

Aux États-Unis, la menace de la "falaise budgétaire" devient pressante. Le trésor américain s'attend à ce que le plafond de la dette soit atteint d'ici la fin de l'année 2012. Les républicains et les démocrates doivent impérativement trouver un accord afin d'éviter des coupes automatiques de dépenses et des hausses d'impôts pour un montant de 670 milliards de dollar, ce qui pousserait l'économie américaine dans une récession majeure. Il est probable qu'un compromis sera trouvé. Le parti républicain semble maintenant prêt à accepter des hausses d'impôts.

La crise budgétaire européenne demeure un risque systémique majeur. Les mesures d'austérité ont eu un impact plus restrictif qu'anticipé sur la croissance avec pour corolaire des recettes fiscales moins élevées, impliquant un désendettement plus lent que prévu. Dans son rapport semestriel de novembre, l'OCDE a revu ses prévisions à la baisse. L'organisation table sur une légère récession en moyenne dans la zone euro en 2012 et en 2013. Des plans de soutien convaincants sur les plans économique et social devront encore être conclus avec la Grèce et, certainement, avec l'Espagne pour que la situation européenne se stabilise et que s'éloigne enfin le risque de défaut d'un ou plusieurs pays européens.

Finalement, au chapitre des risques pesant sur l'économie mondiale, il faut ajouter l'exacerbation des tensions géopolitiques au Moyen-Orient qui augmente le risque de voir le prix du pétrole s'apprécier.

Référendum contre la loi de fusion et d'assainissement des deux principales caisses de retraite

Compte tenu de la dégradation de la situation financière des deux principales caisses de retraite de la fonction publique genevoise CIA et CEH, il est nécessaire pour le canton d'adopter une loi permettant de respecter le cadre fédéral, rendu nettement plus strict par la révision de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) entrée en vigueur le 1er janvier 2012.

Pour pouvoir déroger au régime général de capitalisation intégrale prévu par la LPP et continuer à fonctionner selon le système de capitalisation partielle, le canton dispose d'une fenêtre d'opportunité jusqu'à fin 2013 pour présenter et faire approuver par l'autorité cantonale de surveillance un plan de financement permettant d'atteindre progressivement un taux de couverture des engagements de 80% en 40 ans. Pour ce faire, le financement de la CIA et de la CEH doit faire l'objet d'une loi cantonale.

La loi 10847 instituant la caisse de prévoyance de l'Etat de Genève visant à fusionner et assainir à très long terme la CIA et la CEH a été approuvée par le Grand Conseil le 14 septembre dernier à une large majorité. Pour respecter les nouvelles dispositions fédérales et maintenir un système de capitalisation partielle, la loi de fusion de la CIA et de la CEH est le résultat d'un large compromis destiné à limiter les pertes pour l'ensemble des parties prenantes. Elle prévoit :

- la mise en place d'un nouveau plan de prestation moins favorable aux assurés,

- une augmentation des cotisations pour les employés et l'employeur (de l'ordre d'une centaine de millions par an pour l'Etat), et
- la recapitalisation de la CIA, pour couvrir les engagements pris envers les rentiers, à concurrence de 800 millions, dont 762 millions sont à la charge de l'Etat.

Depuis cette date, un syndicat a initié un référendum contre cette loi qui devra faire l'objet d'un vote populaire le 3 mars 2013. Si la loi 10847 devait être refusée en votation populaire, les délais seraient excessivement courts pour élaborer un nouveau projet de loi. En outre, il serait fort difficile de rédiger ce nouveau texte sur la base des arguments contradictoires qui ne manqueront pas de marquer la campagne référendaire entre ceux qui se veulent les défenseurs des assurés et ceux qui souhaitent ménager les contribuables. Dès lors qu'une nouvelle mouture du projet de loi ne répondrait certainement pas aux attentes de ceux qui ont lancé le référendum, ceux-ci pourraient combattre un second texte et le faire échouer à son tour.

Si la fenêtre d'opportunité d'un assainissement partiel étalé sur 40 ans devait être écartée (délai à fin 2013), le scénario d'une recapitalisation intégrale des caisses devrait alors être envisagé conformément à la LPP. Dans les faits, la LPP ne prévoit pas explicitement le cas où une caisse en capitalisation partielle ne remplit pas les nouvelles exigences légales au 1^{er} janvier 2014 et le retour au système général de capitalisation intégrale semble le scénario le plus probable.

Une recapitalisation intégrale de la CIA et de la CEH constitue le pire scénario pour l'Etat de Genève. Le risque maximum consisterait à devoir emprunter jusqu'à 11 milliards de francs, sur une durée maximale de 10 ans, pour assurer une couverture intégrale des engagements CIA et CEH incluant en outre une réserve de fluctuation de valeur. La dette publique du canton, déjà considérable à ce jour, serait doublée. A eux seuls, les intérêts de ce nouvel emprunt, s'il était réalisé au travers d'un prêt simultané aux caisses au taux technique de 3.5%, entraîneraient des dépenses supplémentaires de 385 millions de francs par an. Ces dispositions devant faire l'objet d'une loi cantonale pourraient également être combattues. L'explosion du déficit de l'Etat en raison du paiement des intérêts qui en découleraient nécessiterait un recours durable au mécanisme de frein à l'endettement, imposant ainsi au peuple de trancher entre des baisses de prestations massives ou des hausses d'impôts de même ampleur.

Parallèlement, en l'absence de loi cantonale augmentant le niveau de financement, c'est-à-dire les cotisations des employeurs et des employés, le niveau des prestations de retraite serait mécaniquement fortement réduit par rapport à celui envisagé dans la loi 10847. Si les lois cantonales venaient à être systématiquement contestées puis refusées, le scénario de liquidation des caisses pourrait s'avérer encore plus dommageable pour tous les assurés actifs des caisses. Dans ce cas, l'Etat devrait pour sa part financer directement l'effectif des retraités actuels. Ce scénario de liquidation ne peut être écarté vu l'absence d'une compétence légale de l'autorité de surveillance et des organes des caisses pour modifier leurs statuts et fixer des règles soit en matière de prestations, soit en matière de financement.

Un refus de la loi de fusion et d'assainissement par le peuple le 3 mars prochain pourrait donc déboucher sur des scénarios présentant des conséquences économiques opposées aux buts visés par les référendaires, avec à la fois une diminution des prestations de retraite et une augmentation des coûts de fonctionnement de l'Etat. Le Conseil d'Etat rappelle donc les conséquences catastrophiques, tant pour les assurés actifs de la CIA et de la CEH que pour les finances du canton, que pourrait engendrer un rejet de cette loi par le peuple.

Standard & Poor's a clairement indiqué, dans son communiqué de presse du 23 juillet 2012, que la note de l'Etat de Genève pourrait être revue à la baisse si la réforme des caisses de pensions n'était pas réalisée comme espéré. Un abaissement de la note financière du canton de Genève aurait des répercussions sur le coût de financement de l'Etat.

5. ÉVOLUTION DES REVENUS

La croissance moyenne annuelle de 2,9% des revenus permet un retour à l'équilibre du compte de fonctionnement en 2016, et ce malgré de le rejet par le Parlement de certaines mesures non conditionnelles fiscales et le renoncement à la mise en oeuvre des mesures conditionnelles. Les fondamentaux économiques de l'Etat de Genève sont par conséquent meilleurs qu'il y a un an.

Comme indiqué au début de ce Rapport, les mesures conditionnelles ont été abandonnées par le Conseil d'Etat, car il n'est pas question à ce stade d'un scénario économique «catastrophe» prévoyant la concrétisation de risques majeurs et systémiques.

Mesures non conditionnelles d'économie du Conseil d'Etat prévues par le PFQ 2012-2015

Le tableau détaillé des mesures est présenté en *Annexe 5* du rapport.

La planification financière comprend l'augmentation des émoluments des tarifs de stationnement et des redevances de l'aéroport à hauteur du minimum garanti de 30 millions. La planification contient également les redevances extraordinaires temporaires des SIG pour l'utilisation du domaine public (60 millions en 2012, puis 30 millions en 2013 et 2014).

La diminution de 3% à 2% de la commission de perception de l'impôt à la source accordée aux employeurs, votée par le Grand Conseil en septembre 2012, génère des recettes nettes d'impôt de 11 à 12 millions par an.

En ce qui concerne les mesures non conditionnelles du Conseil d'Etat prévues par le PFQ 2012-2015, aucune des mesures de nature fiscale proposées par le Conseil d'Etat dans son PFQ 2012-2015 en vue du retour à l'équilibre n'a été retenue dans ce plan financier quadriennal 2013-2016.

Trois projets de lois fiscales du Conseil d'Etat totalisant 52 millions en 2013 (suspension du bouclier fiscal, non déductibilité des assurances complémentaires et suppression de la déduction dite sociale sur la fortune des indépendants) ont été rejetés par le Parlement.

La Grand Conseil n'a pour l'instant pas donné suite à une mesure fiscale, relative à l'indexation de la valeur fiscale des immeubles, pouvant potentiellement améliorer les revenus de +31 millions dès 2014.

Les autres mesures fiscales ont été retirées par le Conseil d'Etat, à savoir, la taxe sur l'électricité dont l'instauration s'avère délicate compte tenu des projets du Conseil fédéral en matière de fiscalité écologique (+21 millions dès 2014) et la suppression de l'exonération des collections artistiques et scientifiques (1 million en 2013).

Une mesure complémentaire proposée par le Conseil d'Etat a été adoptée par le Grand Conseil. La modification de la loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales introduit des taux d'intérêts différenciés, en faveur du contribuable (0,5%) et de l'Etat (3%), en lieu et place du taux unique pratiqué jusque là. Ce nouveau système a pour objectif d'inciter les contribuables à s'acquitter dans les délais de leurs acomptes et de leur bordereau. Il devrait générer une augmentation de revenus estimée à +60 millions en 2013 et jusqu'à +71 millions en 2015. Cette mesure complémentaire a pour objectif de compenser partiellement le manque à gagner lié à l'abandon ou au retrait des projets de loi fiscaux

Revenus fiscaux

Les prévisions de l'ensemble des impôts, taxes et droits présente, pour l'année 2013, une augmentation de 293 millions de francs (+5%) par rapport au budget 2012. Cette forte croissance s'explique en partie par une sous-estimation de 1% (dernières estimations disponibles) de l'impôt en 2012.

De 2014 à 2016, les progressions sont contenues dans une fourchette allant de +172 à +202 millions par année, soit une croissance annuelle comprise entre +2,8% et +3,2%.

	C 2011	B 2012	Planification 2013-2016			
			2013	2014	2015	2016
Personnes physiques (PP)	3'701	3'686	3'847	3'977	4'117	4'248
Personnes morales (PM)	1'241	1'164	1'281	1'306	1'348	1'391
Part cantonale aux recettes fédérales	484	388	417	428	442	456
Impôts immobiliers	470	445	447	451	456	462
Droits de succession	99	100	100	100	100	100
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	97	98	102	103	104	104
Autres impôts	31	34	16	16	16	16
Total Impôts, taxes et droits	6'121	5'915	6'209	6'381	6'583	6'776

L'Annexe 2 présente l'évolution détaillée des revenus fiscaux.

6. ÉVOLUTION DES CHARGES

Mesures non conditionnelles d'économie du Conseil d'Etat prévues par le PFQ 2012-2015

Le tableau détaillé des mesures est présenté en Annexe 5 du rapport.

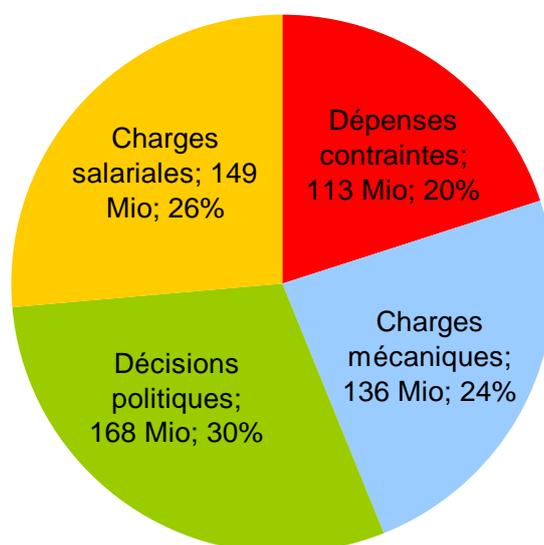
Dès 2013, les économies et réductions de charges récurrentes atteignent 177 millions, au lieu des 130 millions prévus, et ce en raison des nouvelles mesures d'économie du Conseil d'Etat : modification des intérêts fiscaux pour 22 millions et économies supplémentaires de 28 millions. La principale mesure (96 millions) concerne les réductions de 1% en 2012 et 1% en 2013 des charges de personnel, des dépenses générales et des subventions (indemnités et aides financières).

Les tableaux des mesures non conditionnelles en *Annexe 5* ne comprennent pas :

- La mesure relative à la non indexation des salaires. Elle ne peut être mesurée en termes d'économies induites en 2012 et 2013, compte tenu de la probabilité d'une absence d'inflation durant cette période. Elle n'a pas non plus été évaluée pour les années 2014 et 2015 dans les tableaux ci-dessus.
- Les mesures liées aux annuités. En l'état, l'Etat ne peut verser les annuités en 2014 et 2015, ce qui représente environ 68 millions d'économies supplémentaires.

Analyse de l'augmentation des charges

Augmentation cumulée par catégorie de 2013 à 2016
en millions et en %



▪ Nouvelles charges « mécaniques » :

Elles découlent notamment de l'augmentation des recettes fiscales (l'augmentation de l'impôt à la source induit mécaniquement celle du versement aux communes frontalières). Les amortissements des investissements appartiennent également à cette catégorie. Les charges liées aux recettes fiscales augmentent de 64 millions, les provisions de 32 millions et les amortissements de 40 millions.

▪ **Nouvelles dépenses « contraintes » :**

Elles sont ainsi nommées parce que l'Etat a des obligations légales envers des tiers et doit s'en acquitter quelle que soit sa situation financière. Leur augmentation totale est de 113 millions et résulte essentiellement d'une part des prestations sociales (action sociale et prestations complémentaires personnes âgées et handicapées avec 85 millions) et, d'autre part, de la contribution du canton à la péréquation financière intercantonale (+29 millions).

▪ **Mécanismes salariaux et charges sociales :**

L'indexation des traitements du personnel de l'Etat est suspendue jusqu'au retour à l'équilibre. Aucune indexation des traitements n'est prévue tant que le budget n'est pas équilibré. Le retour de l'inflation est d'ailleurs très incertain. Conformément aux décisions du PFQ 2012-2015, une indexation estimée à 0,5% est attribuée en 2016 (22 millions), année du retour à l'équilibre.

Les annuités versées au personnel en 2013 et 2016 induisent une dépense cumulée de 57 millions. En l'état actuel de la planification, il semble difficile d'accorder l'annuité en 2014 et en 2015, mais la marge d'erreur fait qu'il n'est pas possible de prendre une option définitive à ce stade. Le Conseil d'Etat a toujours indiqué que dans toute la mesure du possible, il s'efforcera de verser l'annuité. L'indexation en revanche doit tenir compte des possibilités financières de l'Etat.

Les cotisations de l'Etat employeur aux allocations familiales et à l'assainissement des caisses de pension augmentent de 61 millions sur la période. De plus, la prise en compte des données actualisées pour les caisses de pension des magistrats (Conseil d'Etat, Cour des comptes et Pouvoir judiciaire) génère une augmentation des charges de 13 millions.

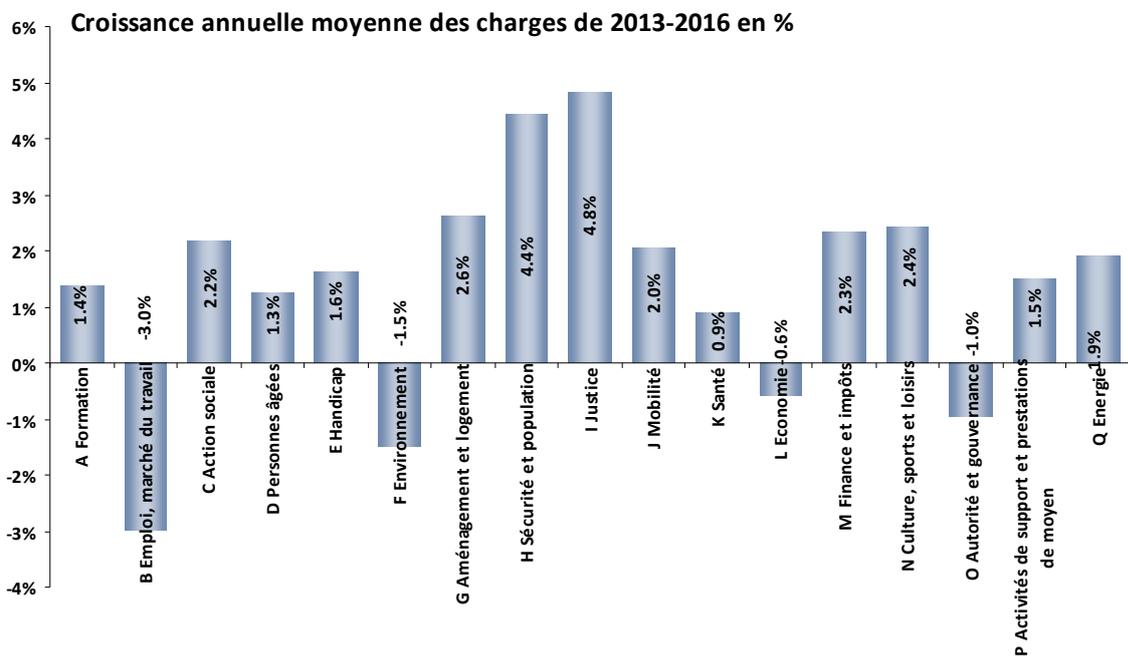
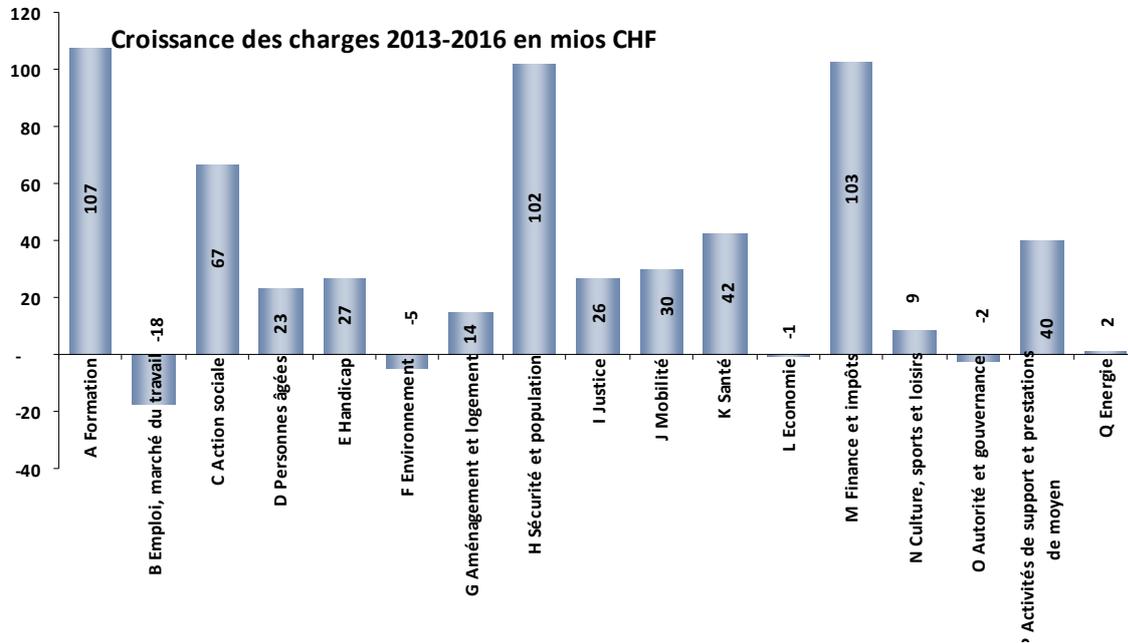
▪ **Nouvelles charges découlant de décisions politiques :**

Les moyens supplémentaires permettant la réalisation des objectifs prioritaires du Conseil d'Etat représentent une augmentation totale de 168 millions sur la période 2013-2016, soit 42 millions par an moyenne, pour les politiques publiques prioritaires suivantes :

- **A Formation** : l'augmentation des charges de 47 millions doit permettre la mise en place de l'harmonisation scolaire romande, la finalisation de la réforme du CO et l'introduction du mercredi matin à l'école primaire.
- **H Sécurité et population** : les moyens supplémentaires génèrent une augmentation des charges de 66 millions pour les deux maillons de la chaîne sécuritaire, 15 millions pour la police et 51 millions pour le secteur de la détention. La police se voit dotée de 151 postes supplémentaires et l'office de la détention de 268 postes avec les mesures d'accompagnement, afin de poursuivre le programme de législature.
- **I Justice** : dans le cadre du renforcement global de la chaîne sécuritaire, le Conseil d'Etat a décidé de poursuivre son effort en faveur du Pouvoir judiciaire. Une enveloppe supplémentaire de 19 millions est attribuée à celui-ci. 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.
- **J Mobilité** : 29 millions de charges nettes supplémentaires sont nécessaires quasi exclusivement pour la mise en œuvre du plan directeur des transports collectifs, en particulier les TPG (mise en œuvre du contrat de prestations 2011-2014 malgré des réductions budgétaires et un report partiel de l'extension du réseau) et les CFF (électrification/changement de matériel roulant sur la ligne La Plaine-Genève dès 2015, augmentation de la cadence au 1/4h et changement de matériel roulant sur la ligne Lancy Pont Rouge-Coppet dès 2016).
- D'autres augmentations concernent le soutien à la famille (+16 millions **C Action sociale**), le bonus conjoncturel à énergie et la rénovation énergétique des bâtiments et (+10 millions **G Aménagement et logement** et 2 millions **Q énergie**). Ces

augmentations sont partiellement compensées par la baisse des intérêts financiers fiscaux de 20 millions survenant en 2013 (**M finance et impôts**).

Évolution des charges par politique publique



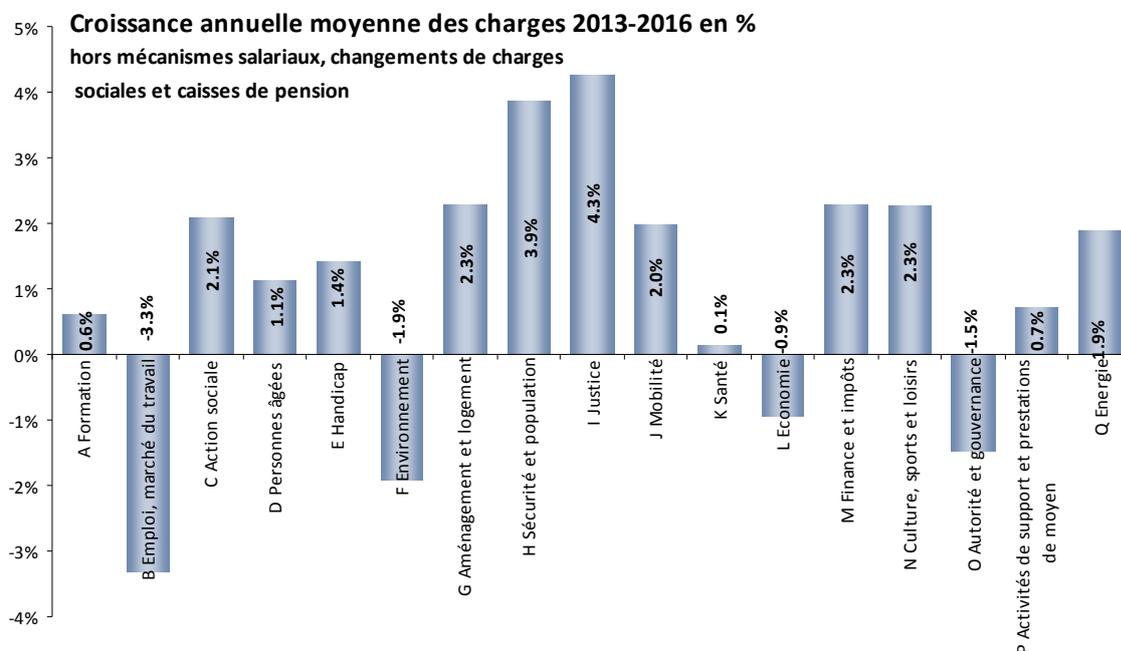
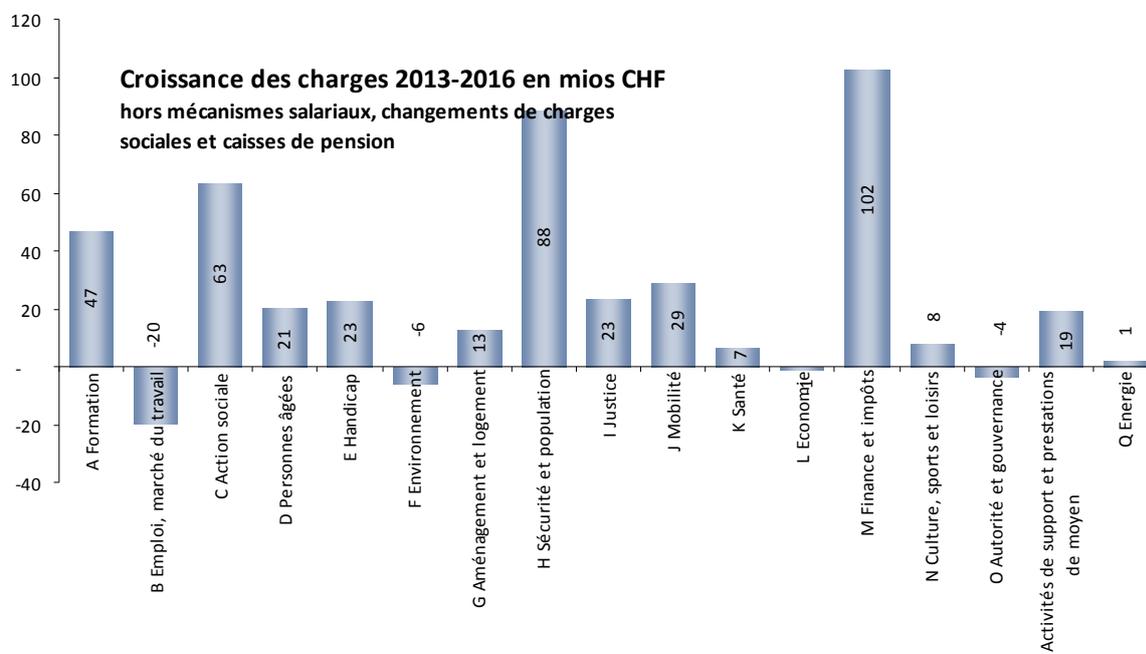
Principales évolutions par politique publique

Les six principales politiques publiques consommatrices de nouvelles ressources sont : la formation (A), l'action sociale (C), la sécurité et la population (H), santé (K), finance et impôts (M), et les activités de support et les prestations de moyens (P). Ces dernières représentent 81% des augmentations de charges sur la période 2013 à 2016, soit près de 460 millions.

- Les charges de la politique publique **A Formation** augmentent de 107 millions. Hors mécanismes salariaux (voir graphe ci-dessous), cette politique publique présente une croissance modérée de 0,6% en moyenne par année. La réforme du cycle d'orientation, l'harmonisation scolaire romande (Harmos) et l'introduction du mercredi matin à l'école primaire sont pris en compte dans cette enveloppe.
- Les charges de la politique publique **C Action sociale** augmentent de 67 millions. Cette augmentation provient de la croissance prévue pour les allocations à des tiers de l'Hospice général, de l'assurance maladie et du soutien à la famille.
- Les charges de la politique publique **H sécurité et la population** augmentent de 102 millions. Cette augmentation comprend les moyens supplémentaires à hauteur de 66 millions pour les deux maillons de la chaîne sécuritaire, 15 millions pour la police et 51 millions pour le secteur de la détention. L'augmentation inclut également la variation de la provision pour débiteurs au service des contraventions qui se monte à 24 millions. Hors mécanismes salariaux, l'augmentation de charges se monte à 88 millions, soit une croissance annuelle moyenne de 3,9%.
- Les charges de la politique publique **K Santé** augmentent de 42 millions. Cette augmentation s'explique essentiellement par les mécanismes salariaux (35 millions), par la mise en service du nouvel établissement pénitentiaire concordataire Curabilis (+16 millions) et l'augmentation de la FSASD (+9 millions). Ces augmentations sont compensées par des économies fournies pour un montant de 18 millions.
- Les charges de la politique publique **M Finance et impôts** augmentent de 103 millions, soit +2,3% en moyenne annuelle. Cette croissance revient pour l'essentiel à la forte variation du coût de la péréquation inter-cantonale, à l'augmentation de la compensation aux communes frontalières et des variations des irrécouvrables et des provisions pour débiteurs douteux.
- Les charges de la politique publique **P activités de support et les prestations de moyens** augmentent de 40 millions. Cette croissance est due à la progression des amortissements (+40 millions) suite à la mise en service de nouveaux actifs.

Croissances de charges par politiques publiques hors mécanismes salariaux, charges sociales et cotisations aux caisses de pension

Les deux graphiques ci-après mettent en évidence l'effort consenti hors mécanismes salariaux et charges sociales. Ils permettent d'expliquer la variation de certaines politiques publiques dont les dépenses sont très intensives en charges de personnel.



7. PLAN D'INVESTISSEMENTS

Lors de la révision de la planification des investissements, le Conseil d'Etat a décidé de contenir le niveau des dépenses afin de maîtriser l'évolution de la dette et des charges induites par la mise en service de nouveaux actifs.

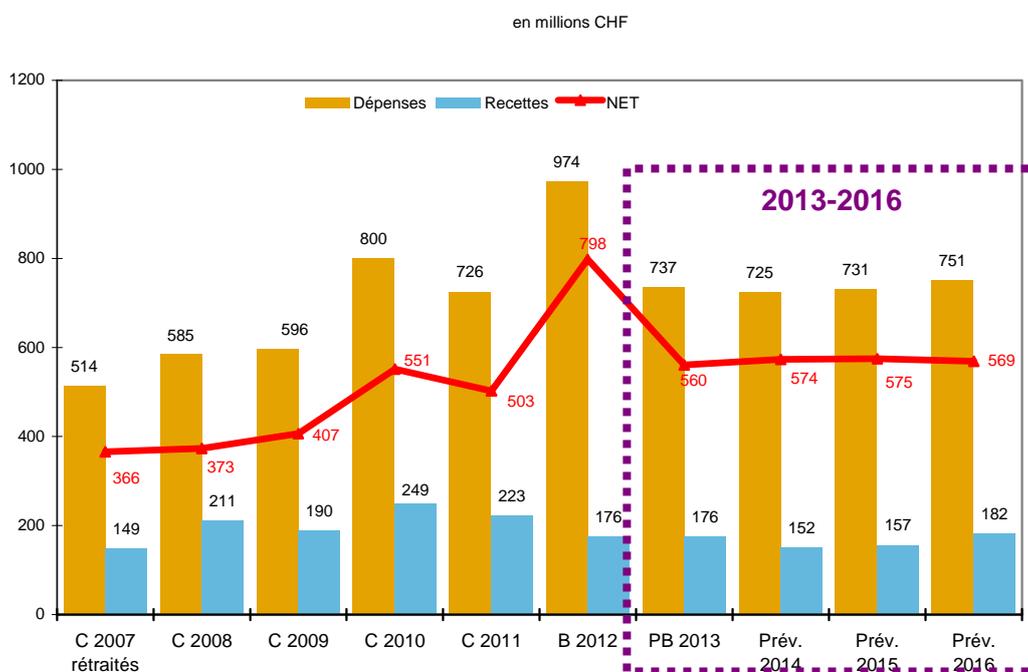
Après cinq années consécutives de croissance résultant du rattrapage que le canton a dû effectuer pour mettre à disposition de la population des équipements adaptés à ses besoins, le plan d'investissements 2013-2016 est placé sous le signe d'une stabilisation durable.

Cette stratégie permettra de revenir progressivement à un niveau supportable d'environ 500 millions d'investissements nets par an compte tenu d'un taux de réalisation effectif qui est historiquement toujours inférieur à la planification.

Les mesures prises pour y parvenir consistent notamment à diminuer d'un quart les dépenses de renouvellement, à concentrer les efforts sur les principaux chantiers en cours et à ne plus lancer de nouveaux projets, sauf nécessité impérative, à court terme.

Evolution des investissements sur la période 2007-2016

(Hors effets transferts d'actifs)



Le plan d'investissements 2013-2016 prévoit environ 3 milliards de dépenses cumulées sur quatre ans, soit environ 736 millions par année. Les recettes planifiées pour cette même période se montent à 666 millions, soit 167 millions par an en moyenne. Les investissements nets cumulés s'élèvent à presque 2,3 milliards avec une moyenne annuelle de 570 millions.

	PB 2013	2014	2015	2016	Cumul
Dépenses	737	725	731	751	2'944
Recettes	176	152	157	182	666
Invest. Net	560	574	575	569	2'278

Répartition par politique publique

La répartition entre les différentes politiques publiques met en évidence que 86% des dépenses prévues durant la période 2013-2016 concernent la mobilité (30%), la formation (24%), la santé (15%), la sécurité et la population (11%) ainsi que l'aménagement et logement (6%).

Politiques publiques	Dépenses	Recettes	Invest. nets	% dépenses
A - Formation	700	48	652	24%
B - Emploi, marché du travail*	5	1	4	0%
C - Action sociale*	12	0	12	0%
D - Personnes âgées*	30	0	30	1%
E - Handicap*	6	0	6	0%
F - Environnement*	84	2	81	3%
G - Aménagement et logement	184	4	180	6%
H - Sécurité et population	313	34	279	11%
I - Justice*	39	0	39	1%
J - Mobilité	875	112	763	30%
K - Santé	450	0	450	15%
L - Economie*	7	0	7	0%
M - Finances et impôts*	14	384	-370	0%
N - Culture, Sports et Loisirs*	31	0	31	1%
O - Autorités et gouvernance*	22	0	22	1%
P - Prestation de moyen*	159	80	79	5%
Q - Energie*	13	2	12	0%
Total	2'944	666	2'278	100%

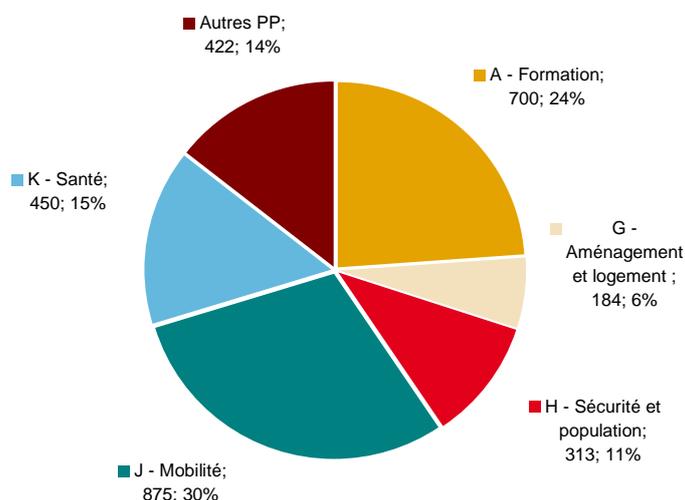
Les douze autres politiques publiques représentent 14% des dépenses totales.

Dépenses d'investissements par politique publique

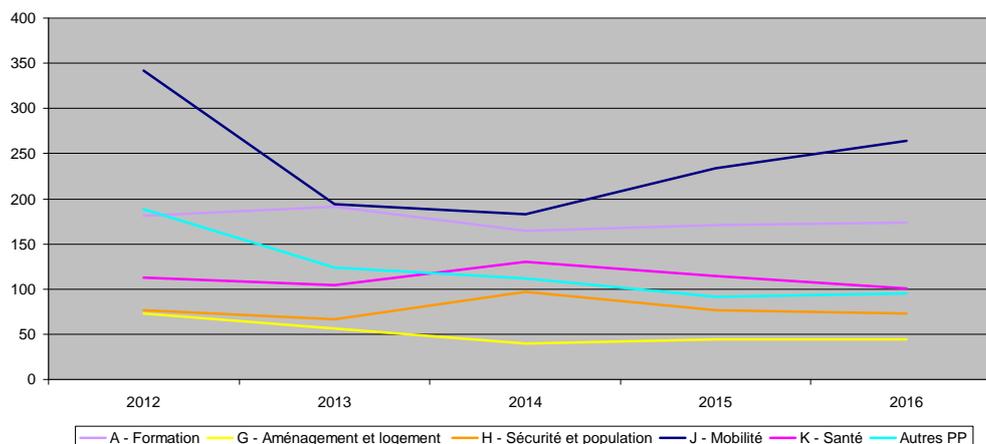
Dépenses 2013-2016 = 2'944 millions CHF

en %

en millions CHF



Les principales évolutions pour les quatre prochaines années sont illustrées dans le graphique ci-dessous.



Bien que les dépenses diminuent en 2013 et 2014, la part importante des investissements consacrés à la Mobilité traduit la détermination du Conseil d'Etat de poursuivre la construction d'infrastructures de transport indispensables pour réaliser le projet d'agglomération. A cet effet, la priorité est mise sur la liaison CEVA et les infrastructures ferroviaires ainsi que l'achèvement de la traversée de Vésenaz. Après plusieurs années d'efforts soutenus, l'extension du réseau de tramways est reportée aux années 2015 et suivantes.

Les investissements prévus dans la formation et la santé sont relativement stables. D'importants projets tels que le CMU, HEG Batelle, BDL2 et la Maternité Étape 3 seront en grande partie réalisés ces 4 prochaines années.

Dans le domaine de la sécurité, les efforts consentis permettront notamment d'achever la réalisation de Curabilis, d'agrandir l'établissement de Frambois, de terminer la construction de l'établissement La Brenaz 100, d'étudier et de lancer la construction de l'établissement La Brenaz III, ainsi que de mener à terme les études du Nouvel Hôtel de Police dont la construction est reportée au-delà de 2016.

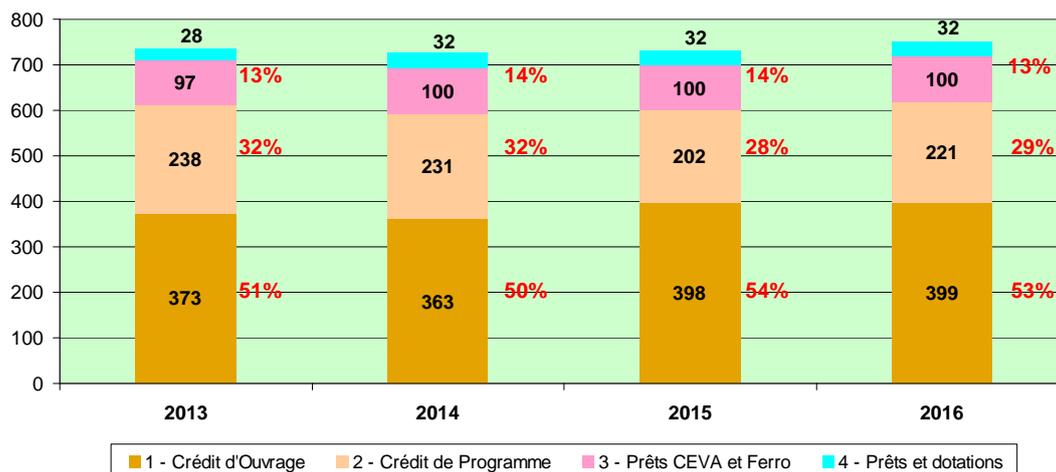
En ce qui concerne l'aménagement et le logement, la priorité est mise sur les logements d'utilité publique (LUP). Le relogement des forains et des gens du voyage ainsi que les jardins familiaux sont également planifiés.

Les investissements consacrés aux 12 autres politiques publiques évolueront globalement à la baisse au cours des 4 ans à venir. Cette tendance s'explique notamment par la prochaine mise en service des derniers EMS et l'achèvement de la construction de la Maison de la Paix (IHEID). En contrepartie, les études et le lancement de la construction du Nouveau Palais de Justice seront lancées durant cette période.

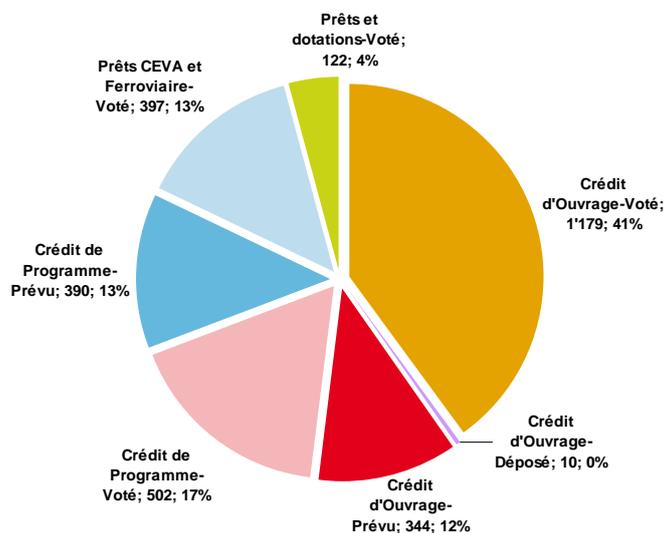
Répartition par catégorie d'investissements

Les dépenses inscrites au plan d'investissements 2013-2016 sont affectées pour près de deux tiers aux projets visant à créer de nouvelles infrastructures (crédits d'ouvrage, prêts CEVA et infrastructures ferroviaires). Les crédits de programme, qui permettent d'assurer le maintien et le renouvellement du patrimoine administratif existant, représentent environ un tiers des investissements bruts. Le solde est essentiellement dévolu aux dotations en faveur des logements d'utilité publique (LUP).

La répartition des investissements par catégorie reste stable sur la période 2013-2016.



Les dépenses prévues pour les quatre prochaines années sont composées pour 75% de crédits votés. La part des crédits de programme prévus (13%) correspond aux deux premières années du prochain train pluriannuel 2015-2019. Les nouveaux crédits d'ouvrage déjà déposés ou prévus représentent environ 12% des dépenses totales.

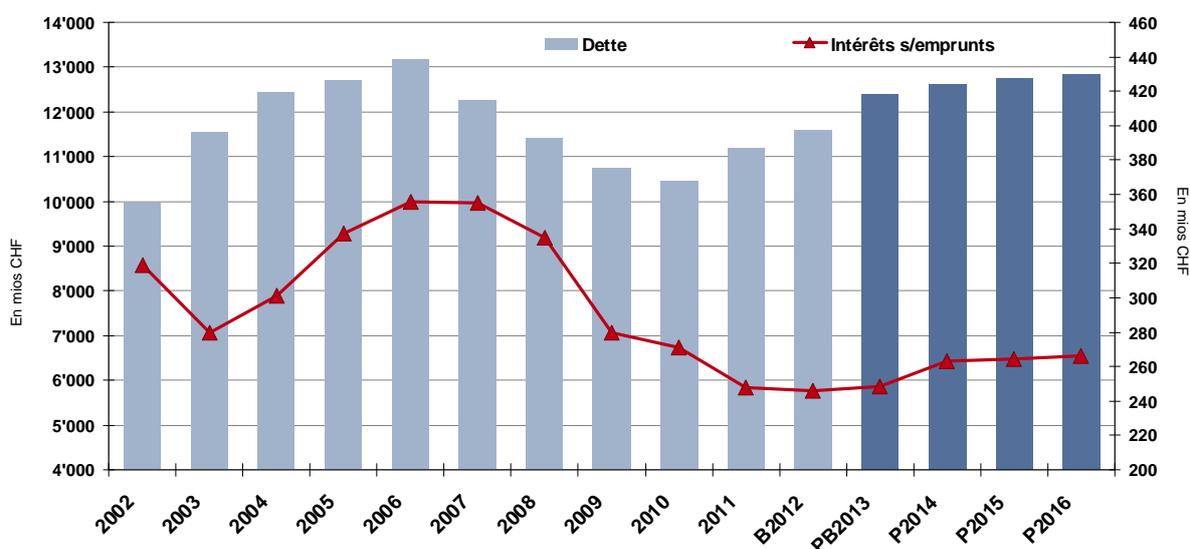


Dépenses 2013-2016 : 2'944 mios CHF

8. ÉVOLUTION DE LA DETTE

Le niveau de la dette progresse durant la période 2013-2016 essentiellement en raison de l'insuffisance d'autofinancement des investissements par l'exploitation et ce malgré la revue à la baisse des montants annuels consentis pour les investissements. Le taux de réalisation des investissements retenu et sous-jacent au calcul d'évolution du niveau de la dette, c'est-à-dire le rapport entre les investissements planifiés et ceux effectivement réalisés, se monte à 85%.

Les intérêts de la dette sont en légère baisse pour l'année 2013, malgré une augmentation attendue du niveau de la dette cette même année, puis ils augmentent progressivement pour la période 2014-2016 reflétant la hausse du niveau de la dette ainsi que celle du niveau général des taux d'intérêts.



9. CONCLUSION

Effet significatif des mesures du Conseil d'Etat

Les fondamentaux économiques se sont améliorés depuis l'année dernière grâce aux mesures non conditionnelles mises en œuvre par le Conseil d'Etat.

Sur les exercices 2012 et 2013, les mesures récurrentes affectent à la fois les charges (68%) et les revenus (32%). Elles permettront de diminuer les charges de 177 millions et d'augmenter les revenus de 85 millions de manière récurrente dès 2013 (hors augmentation temporaire de la redevance SIG), soit une amélioration du résultat net dès l'exercice 2013 d'environ 292 millions par an.

Avec les mesures mises en œuvre et les hypothèses de croissance économique modérée du scénario de base du PFQ 2013-2016, les finances publiques présentent un retour à l'équilibre en 2016, même sans faire appel aux mesures conditionnelles fiscales.

Un retour à l'équilibre dès les comptes 2014 ne peut être exclu compte tenu de l'incertitude liée aux revenus fiscaux.

Finances publiques prises en ciseau entre les nouvelles dépenses contraintes et une moindre croissance des revenus

Les mesures d'économies et les réductions de charges compensent partiellement les nouvelles dépenses contraintes sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de prise. Elles ont permis de financer de nouvelles dépenses dans les domaines prioritaires. Ces moyens supplémentaires permettant la réalisation des objectifs prioritaires pour notre canton dans les domaines de la sécurité, de la justice, de la formation et de la mobilité.

Ces moyens supplémentaires représentent une augmentation totale des charges de 168 millions sur la période 2013-2016, soit 42 millions par an moyenne.

Ces 42 millions montrent que la marge de manœuvre du Conseil d'Etat est comparativement très faible par rapport au total des charges de l'Etat de 8 milliards.

Les priorités du Conseil d'Etat demeurent la limitation de la croissance des charges, les finances publiques subissant un effet de ciseau entre l'augmentation moindre des revenus et la croissance inévitable des charges contraintes et mécaniques (obligations légales envers des tiers, amortissements, provisions, rétrocessions).

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

Annexe 1

Hypothèses macroéconomiques du scénario de base du PFQ 2013-2016

Les hypothèses macro-économiques du scénario de base du PFQ 2013-2016 reposent dans la mesure de leur disponibilité sur un consensus d'experts ou des données indépendantes.

Elles reflètent un scénario de croissance économique modérée.

Bien que l'évolution du contexte économique et politique international augure une période durable d'incertitudes et de difficultés, il n'est pas question à ce stade d'un scénario économique «catastrophe». La Suisse et Genève conservent des atouts structurels fondamentaux, comme en témoignent encore de récents classements internationaux en matière d'innovation et de compétitivité.

Hypothèses macro-économiques - scénario de base	2013	2014	2015	2016
PIB CH, variation annuelle réelle %	1.5% (a)	1.8% (a)	1.8% (b)	1.6% (b)
Renchérissement, variation annuelle moyenne	0.4% (a)	0.6% (a)	0.5% (c)	0.5% (c)
Taux de chômage moyen Genève	5.0% (a)	5.0% (a)	5.0% (c)	5.0% (c)
LIBOR CHF à trois mois, moyenne annuelle	0.1% (a)	0.3% (a)	0.5% (c)	0.5% (c)
Taux Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	1.0% (a)	1.3% (a)	1.4% (c)	1.4% (c)

(a) prévisions du Groupe de Perspectives économiques (GPE) de septembre 2012 pour les années 2013 et 2014

(b) données les plus récentes utilisées pour la planification financière de l'administration fédérale des finances, mars 2012

(c) extrapolation département des finances

Les sensibilités aux hypothèses macroéconomiques du scénario de base sont présentées de manière détaillée dans l'Annexe 4 consacrée aux risques spécifiques (impact des déviations sur le compte de fonctionnement).

Annexe 2

Évolution détaillée des revenus fiscaux

Impôts sur les personnes physiques

L'impôt 2013 sur les personnes physiques est en augmentation de 160 millions (+4,3%) par rapport au budget 2012. Sur la période 2014 à 2016, l'augmentation annuelle est comprise entre 130 et 140 millions, soit un taux de croissance se situant entre +3,2% et +3,5%.

Ces calculs se fondent, pour l'impôt sur le revenu, sur les prévisions d'évolution PIB suisse et, pour l'impôt sur la fortune, sur un scénario de croissance de long terme fixé à +3% par année. En ce qui concerne les prévisions de PIB, le PFQ retient celle du Groupe de perspective économique pour les années 2013 et 2014 (1.5% et 1.8%). Pour 2015 et 2016, le PFQ utilise les données de la planification de mars 2012 de l'administration fédérale des finances (1.8% et 1.6%).

Impôts sur les personnes morales

L'impôt 2013 sur les personnes morales progresse, sur la base du sondage réalisé en septembre 2012, de 117 millions (+10,0%) par rapport au budget 2012. Pour les années suivantes la prévision de l'impôt courant est basée sur un scénario de croissance de long terme s'établissant à 3% par année.

Au total, la progression de l'impôt des personnes morales s'élève à 25 millions (+1,9%) en 2014 et, par la suite, à environ 42 millions (+3,2%) par année.

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. En 2013, elle augmente de 29 millions (+7,5%) par rapport au budget 2012. Sur la période 2014 à 2016, sa progression varie entre 11 et 14 millions de francs, soit une croissance comprise entre +2,7% et +3,1%.

Impôts immobiliers

Les impôts liés à l'immobilier restent stables en 2013 (+0,3%). Les années suivantes, ils augmentent d'environ 5 millions de francs par année, soit une croissance d'un peu plus de 1%.

Droits de succession

Il est supposé que les droits de successions demeurent stables à 100 millions sur toute la période du plan financier.

Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux

L'impôt sur les véhicules routiers et les bateaux augmente de 4 millions (+4,1%) par rapport au budget 2012. Pour les années 2014 et 2015, la progression est plus modérée et se fixe à +1 million (+1,0%). L'impôt est maintenu fixe pour l'année 2016.

Autres impôts

Les autres impôts diminuent de 18 millions (-53,2%) par rapport au budget 2012. Cette baisse est la conséquence de la suppression du droit des pauvres prenant effet le 1er janvier 2013 (-15 millions). Les années suivantes, ces autres impôts restent quasiment stables.

Annexe 3

Évolution détaillée des charges par politique publique et par programme

A. Formation : +107 millions entre B2012 et PF2016

Les mécanismes salariaux et la hausse des charges sociales représentent à eux seuls la moitié de l'augmentation (60 millions). Les priorités du Conseil d'Etat portent sur :

- La poursuite de la mise en place de l'harmonisation scolaire romande (Harmos) (+28 millions - *programmes A01 enseignement obligatoire et A03 intégration, suivi éducatif et soutien aux familles*) : généralisation du plan d'études romand (PER) à l'ensemble des élèves de 4 à 15 ans. Conformément à la décision populaire du 11 mars 2012, introduction d'une demi-journée d'école supplémentaire pour les élèves de certains degrés (L10744). Dotation budgétaire des directions générales du cycle d'orientation et de l'enseignement primaire pour l'acquisition des moyens d'enseignement romands (MER).
- L'extension de la réforme du cycle d'orientation aux 10èmes et 11èmes années (L10176) qui doit permettre aux élèves à l'issue de l'enseignement obligatoire d'accéder directement à une filière de l'enseignement post-obligatoire (+8 millions - *programme A01 enseignement obligatoire*).
- L'augmentation des moyens pour l'intégration, le suivi éducatif et le soutien aux familles ainsi que l'enseignement spécialisé (+14 millions - *programmes A03 intégration, suivi éducatif et soutien aux familles et A05 enseignement spécialisé*) avec notamment un ajustement des frais de placement et des subsides à la formation scolaire spéciale en fonction des charges réelles constatées en 2011 (+8 millions).
- L'ajustement de la participation aux hautes écoles (+28 millions - *programme A04 hautes écoles*) : le renouvellement de la convention d'objectifs de l'université, la nouvelle convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale et l'augmentation des effectifs entraînent une augmentation des contributions.

Ces augmentations de charges sont en partie compensées par des réductions de charges (-21 millions).

B. Emploi, marché du travail : -18 millions entre B2012 et PF2016

La 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) a entraîné un transfert de personnes du chômage à l'aide sociale. L'évolution de cette politique publique est donc à mettre en relation avec celle de la politique publique C.

C. Action sociale : +67 millions entre B2012 et PF2016

Cette hausse doit permettre de faire face aux effets retardés de la crise des années 2008-2009, au transfert des charges de l'assurance-chômage vers l'assistance (voir politique publique B), et au durcissement des conditions d'octroi de l'assurance invalidité.

- Le budget additionnel consacré au *programme C01 "accès à l'assurance maladie"* se monte à 32 millions. Cette augmentation s'explique par la progression de la prime moyenne cantonale, la hausse des effectifs de l'aide sociale, de la population et l'arrivée de nouveaux ayants droits liés à l'entrée en vigueur de la loi 10600 modifiant la loi sur les

prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité.

- L'introduction des prestations complémentaires en faveur des familles, qui devraient concerner environ 1700 ménages entraîne une augmentation des charges de 16 millions (*programme C02 soutien à la famille*) d'ici 2016. Ces prestations seront introduites pour la première fois pendant l'automne 2012. Ce dispositif novateur a pour but de renforcer l'incitation au travail et d'éviter aux familles concernées de devoir recourir à l'aide sociale.
- Le nombre d'ayants droits de l'hospice général est estimé à environ dix mille pour 2013 et devrait rester relativement stable au cours des 3 années suivantes. La subvention versée à l'hospice générale doit donc être augmentée pour tenir compte de cette évolution (+15 millions sur le *programme C03 mise en œuvre et conduite des mesures d'action sociale*).

D. Personnes âgées : +23 millions entre B2012 et PF2016

L'augmentation des charges résulte de :

- L'augmentation du budget relatif aux prestations complémentaires (+19 millions sur le *programme D02 soutien financier individuel aux personnes âgées*),
- La revalorisation salariale des aides soignants dans ce secteur (+4 millions sur le *programme D01 mise en œuvre et conduite des actions en faveur des personnes âgées*).

E. Handicap : +27 millions entre B2012 et PF2016

L'augmentation des charges résulte :

- Du versement de prestations et d'aides complémentaires (+20 millions sur le *programme E02 soutien financier individuel aux personnes handicapées*)
- De l'ouverture de 148 places d'accueil dans les établissements spécialisés (+4 millions sur le *programme E01 mise en œuvre et conduite des actions en faveur des personnes handicapées*).

F. Environnement : -5 millions entre B2012 et PF2016, hors changement de périmètre

Le périmètre de cette politique publique est modifié dès l'exercice 2013. Il couvrait jusqu'en 2012 l'environnement et l'énergie. Une nouvelle politique publique Q Énergie a été créée et est constituée de l'ex-programme F02 énergie, qui devient le programme Q01. La politique publique F correspond dorénavant à l'environnement (environnement, eau, nature et paysage, agriculture).

Hors variation de périmètre, les programmes liés à l'environnement n'enregistrent pas d'évolution significative, à l'exception du programme F01 protection de l'environnement, dont les frais relatifs à l'assainissement des sites contaminés connaissent une diminution momentanée (-6 millions) en raison de chantiers terminés ou repoussés. A noter que cette tendance est revue chaque année en fonction de l'avancement des études effectuées sur les sites en cours de classement selon l'Osites (Ordonnance sur les sites contaminés), la tendance à 25 ans demeurant stable (mise à jour complète tous les deux ans).

G. Aménagement et logement : +14 millions entre B2012 et PF2016

Pour s'assurer de la réalisation des logements, le Conseil d'Etat poursuit le plan d'action mis en place au cours ces dernières années, en vue de garantir une mise à disposition accrue de

terrains constructibles et une continuité dans l'action de l'Etat entre planification et mise en œuvre opérationnelle des projets.

La principale augmentation concernant cette politique publique est liée à l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation. Les requêtes de rénovations comprennent des travaux d'amélioration énergétique. Les demandes de bonus à l'énergie sont en augmentation (+10 millions sur le *programme G03 conformité des constructions et des chantiers*). Des fonds supplémentaires sont donc nécessaires pour couvrir les promesses de subventions du bonus conjoncturel à l'énergie institué par la loi sur l'énergie.

H Sécurité et population : +102 millions entre B2012 et PF2016

Les objectifs de la politique publique H Sécurité publique et population sont d'assurer la sécurité des citoyens et des hôtes de notre canton. Les 102 millions supplémentaires sur quatre ans sont essentiellement alloués aux deux maillons de la chaîne sécuritaire, à savoir la police et le secteur de la détention :

- +15 millions sur le *programme H02 sécurité publique*, notamment pour le renforcement des effectifs de la police de 2013 à 2016 (151 ETP). Il est prévu d'engager 32 policiers, 118 assistants de sécurité publique et un administratif.
- +51 millions sur le *programme H07 privation de liberté et mesures d'encadrement*, avec l'ouverture du nouvel établissement pénitentiaire concordataire Curabilis et la réalisation d'un nouvel établissement d'exécution des peines à l'horizon 2017. Afin de permettre l'ouverture des 266 nouvelles places de détention (pénale et administrative) prévues, de renforcer l'encadrement et l'accompagnement des détenus, 268 postes supplémentaires sont prévues d'ici à 2016.

I. Justice : +26 millions entre B2012 et PF2016

Le Conseil d'Etat accorde des moyens supplémentaires devant être alloués à la justice du canton ces prochaines années. L'augmentation des charges est de 19 millions sur la période considérée (10 millions en 2013, 7 millions en 2014 et 2 millions en 2015) auquel s'ajoutent les mécanismes salariaux (+3 millions). L'enveloppe doit permettre de financer la mise en œuvre du nouveau droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant et le rétablissement progressif du fonctionnement des juridictions pénales, soit en particulier du Ministère public et du Tribunal pénal. De plus, une provision supplémentaire de 3 millions portant sur les débiteurs de contraventions a été prévue au projet de budget 2013.

Le Conseil d'Etat a dû procéder à des réductions de charges de 0.8 million suite au refus du projet de budget 2013 par le Grand Conseil. La commission de gestion du pouvoir judiciaire n'a quant à elle pas considéré cette diminution de charge et s'en est tenue au chiffre convenu au terme des négociations, soit une augmentation de charges supérieure de 0.8 million à la planification du Conseil d'Etat.

J. Mobilité : + 30 millions entre B2012 et PF2016

Des coupes majeures ont été effectuées dans les subventions aux TPG dans la période concernée, compromettant pour partie les développements entrepris en matière de réseau de transports publics selon le Plan directeur des transports collectifs 2011-2014. Cette politique publique a cependant toujours pour objectif de répondre aussi efficacement et durablement que possible aux besoins de mobilité en forte croissance, ce qui nécessite d'investir dans la complémentarité des offres de transport, notamment sous l'égide du Projet d'agglomération. Dans cette perspective, la progression des charges prévues par le Conseil d'Etat en la matière entre 2012 et 2016 atteint encore 30 millions, soit 8,4%. Cet écart se décompose ainsi :

- augmentation de +13 millions de la subvention en faveur des TPG (*programme J01 transport et mobilité*), notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan directeur des transports collectifs 2011-2014, tenant compte de mesures d'économie imposées aux TPG progressivement à hauteur de 16 millions ;
- augmentation de 11 millions d'indemnités aux CFF pour les trains régionaux afin de faire face, d'une part, à l'électrification de la ligne La Plaine-Genève et au changement de matériel roulant dès 2015 et, d'autre part, à l'augmentation de la cadence au 1/4h et changement de matériel roulant sur la ligne Lancy Pont Rouge-Coppet dès 2016 ;
- augmentation de +6 millions de la contribution du Canton à la ville de Genève découlant de la nouvelle convention pour l'entretien des routes à caractère cantonal (*programme J02 infrastructures routières et de transport public*).

K. Santé : +42 millions entre B2012 et PF2016

Hors mécanismes salariaux et hausse des charges sociales (+35 millions), le Conseil d'Etat prévoit une légère augmentation des charges sur la période 2013-2016 (+7 millions, soit 0.6%). La maîtrise des charges de cette politique publique est permise notamment par des mesures d'efficience au sein des établissements publics, le renforcement de l'organisation du réseau de soins, ainsi que par un meilleur ciblage des aides financières. Les possibles déviations par rapport à cet objectif de croissance des charges sont développées dans l'Annexe 4 consacré aux risques.

Le plan financier quadriennal 2013-2016 comprend :

- L'indemnité supplémentaire versée aux HUG pour la prise en charge médicale au sein du nouvel établissement pénitentiaire concordataire Curabilis qui s'ouvrira par étapes dès 2013 (+16 millions sur le *programme K01 réseau de soins*).
- L'augmentation de la subvention versée à la FSASD (+9 millions sur le *programme K01 réseau de soins*). Au vu de l'évolution démographique prévue pour les deux prochaines décennies, l'accent sera mis sur le renforcement des activités de prise en charge des personnes âgées en vue de leur maintien à domicile et sur le développement des structures intermédiaires.

L. Économie : -1 million entre B2012 et PF2016

Le Conseil d'Etat prévoit pour cette politique publique une légère diminution des charges de 2016. Le rapprochement et les meilleures synergies développées entre la Fondation pour l'aide aux entreprises, l'Office de la promotion industrielle et la Fongit (Loi 10871 accordant des indemnités et une aide financière annuelles de fonctionnement à des organismes d'aide et de promotion des entreprises) permettront à la fois le financement de l'incubateur Cleantech et une légère diminution des subventions allouées à ces organismes entre 2013 et 2015.

M. Finance et impôts : +103 millions entre B2012 et PF2016

Si les charges de la politique publique M augmentent globalement de 103 millions entre 2012 et 2016, soit de 9.7%, le coût des activités opérationnelles demeure quant à lui relativement stable sur toute la période du PFQ, avec une progression limitée à 1 million par an pour le *programme M04 production et perception des impôts* qui comprend les charges opérationnelles de l'administration fiscale.

- *Programme M01 impôts, taxes et droits* : +32 millions pour la compensation aux communes frontalières, et +30 millions pour les irrécouvrables et les provisions pour débiteurs douteux

- *Programme M03 péréquation financière intercantonale* : +38 millions pour la péréquation horizontale des ressources entre cantons.

N. Culture, sports et loisirs : +9 millions entre B2012 et PF2016

Pour renforcer le rôle de l'Etat en matière de culture et développer une véritable politique cantonale du sport, le Conseil d'Etat prévoit pour une progression des charges de 9 millions, soit une augmentation de 10,1%.

- *Programme N01 culture* (+5 millions) : avec l'élaboration d'un projet d'une nouvelle loi sur la culture, l'Etat a l'ambition de renforcer la place de la culture. Les années 2013 à 2016 devraient permettre l'affirmation du rôle de l'Etat parmi quelques grands projets : la Fondation romande pour le cinéma ; la réforme de l'enseignement musical/artistique de base délégué et enfin le plan d'actions école, art et culture (PEAC) visant à renforcer les liens entre culture et école.
- *Programme N02 sport et loisirs* (+3 millions) : dans le cadre de la mise en œuvre de la politique cantonale du sport, l'engagement de l'Etat se traduit à terme dans neuf domaines : sport à l'école, jeunesse et sport, sport associatif, promotion de la relève par le dispositif sport-art-études, sport d'élite, sport handicap, sport pour tous, infrastructures sportives, manifestations sportives.

O. Autorité et gouvernance : -2 million entre B2012 et PF2016

Cette politique publique se caractérise par une forte stabilité et continuité dans ses prestations. La diminution s'explique par la fin des travaux de l'assemblée constituante en 2012. La période 2013-2016 sera marquée par le renouvellement de la représentation politique genevoise au niveau cantonal en 2013, aux niveaux municipal et fédéral en 2015 et par l'élection des magistrats du Pouvoir judiciaire en 2014.

P. Activités de support et prestations de moyen : +40 millions entre B2012 et PF2016

Cette politique publique regroupe les activités de support et les prestations de moyens nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble de l'administration publique, soit les ressources humaines, les bâtiments, les systèmes informatiques et technologies de l'information, les finances et les achats, ainsi que le contrôle interne.

Les charges de la politique publique P augmentent globalement de 40 millions entre 2012 et 2016 (+6.1%). Cette variation est principalement imputable aux amortissements qui évoluent en fonction des mises en service prévisionnelles de nouveaux actifs importants (+40 millions), dont :

- +26 millions sur le *programme P04 gestion du patrimoine de l'Etat* et
- +11 millions sur le *programme P05 développement des systèmes informatiques*.

Le coût des activités opérationnelles, quant à lui, ne connaît pas de variation significative sur la période 2013-2016.

Q Énergie : +2 millions entre B2012 et PF2016

La nouvelle politique publique Q Énergie est constituée de l'ex-*programme F02 énergie*.

Le programme de législature a affirmé la volonté du Conseil d'Etat de relever le défi énergétique et de réduire la dépendance du canton aux énergies non renouvelables,

notamment par l'accélération de la rénovation et de l'assainissement énergétique des bâtiments du canton. La situation financière et économique du canton n'a pas permis d'affecter réellement des moyens supplémentaires à l'octroi de subventions. Le plan financier quadriennal intègre principalement la consolidation des montants nécessaires aux mécanismes comptables en lien avec la constitution de provisions pour les subventions promises, mais non encore versées.

Annexe 4

Évaluation des risques spécifiques par politique publique

Les risques et opportunités sont des évènements dont la survenance n'est pas assez certaine pour être intégrée au PFQ, ou dont l'évaluation est incertaine.

Les risques et les opportunités sont définis comme étant les déviations par rapport au scénario de base.

Cette évaluation des risques spécifiques par politique publique ne reprend pas les risques majeurs décrits au chapitre 4 du présent rapport de planification quadriennale :

- Une crise systémique entraînant une récession mondiale, en lieu et place du scénario de croissance modérée (voir hypothèses du scénario de base : PIB, taux d'intérêt, inflation, chômage).
- Les éventuelles mesures d'assainissement supplémentaires des caisses de retraite en fonction de l'évolution des taux d'intérêts et des marchés actions, ainsi que de l'issue du référendum lancé contre la loi instituant la caisse publique de l'Etat de Genève.

La démographie est un déterminant significatif des charges à long terme dans la mesure où l'augmentation de la population, l'allongement de la durée de vie ou le vieillissement de la population influencent sensiblement les charges de la majorité des politiques publiques. Toutefois, il s'agit d'une tendance de long terme dont les effets à moyen terme sont prévisibles avec une marge d'incertitude réduite. Par conséquent, l'évaluation des risques ne comprend pas de sensibilités sur les projections démographiques à l'horizon 2016.

Enfin, l'Etat est relativement protégé du risque d'inflation qui affecte les charges de toutes les politiques publiques. En effet, l'inflation est répercutée sur une partie significative des revenus, notamment fiscaux si les revenus de l'activité dépendante augmentent à hauteur de l'inflation. Les effets de l'inflation peuvent être évalués pour les charges de l'Etat, mais par contre pas véritablement pour les revenus. Par exemple, une indexation de 1% des salaires de la fonction publique représente 43 millions en 2016, pour autant qu'elle soit octroyée, le Conseil d'Etat ayant décidé de ne pas accorder d'indexation tant que le retour à l'équilibre des finances du canton n'est pas assuré. Les principales allocations à des tiers suivent des règles d'indexation fixées au niveau fédéral et ne sont donc pas forcément intégralement indexées.

A. Formation :

À l'horizon du PFQ 2013-2016, les prévisions de charges de la politique publique A Formation sont relativement précises. Ces charges, constituées pour l'essentiel de charges de personnel directement ou indirectement (au travers des subventions accordées), dépendent :

- de la démographie (prévisions relativement précises jusqu'en 2016 par tranches d'âges),

- de l'indexation des traitements et des mécanismes salariaux accordés par l'Etat ,
- des projets résultant d'obligations légales (mise en place d'Harmos, réforme du cycle d'orientation),
- de conventions intercantionales (nouvelle convention HES-SO), et
- de choix du Conseil d'Etat (intégration, suivi éducatif et soutien aux familles, enseignement spécialisé, nouvelle convention d'objectifs de l'université).

B. Emploi, marché du travail :

Le scénario de base retient l'hypothèse d'un taux de chômage stable de 5% sur la durée du PFQ. Une augmentation du taux de chômage de 1% entraînerait des charges supplémentaires d'environ 4 millions pour la politique publique B.

C. Action sociale :

L'aide sociale a fortement augmenté ces dernières années (augmentation du nombre de dossier moyen de +11% en 2010, +13% en 2011). Cette hausse résulte de la crise des années 2008-2009 (effet retardé à 18 mois de la courbe du chômage), du transfert des charges de l'assurance-chômage vers l'assistance (4^{ème} révision de la LACI), et du durcissement des conditions d'octroi de l'assurance invalidité. Ces deux dernières causes de l'augmentation ont rendu plus complexes l'analyse des années précédentes et les prévisions des charges d'aide sociale. Le scénario de base retient une stabilité des dépenses d'aides sociales, sur la base d'un taux de chômage stable à 5%. Une augmentation durable du taux de chômage de 1% entraînerait une augmentation des dépenses d'aide sociale.

D. Personnes âgées, E. Handicap, K. Santé :

Vieillesse de la population

À l'horizon du PFQ 2013-2016, les prévisions d'allongement de la durée de vie ou le vieillissement de la population sont relativement fiables et il n'y a pas de risque particulier à moyen terme. Avec le vieillissement de la population, le poids relatif des politiques publiques D et E augmente et le scénario de base prévoit l'augmentation des charges correspondantes.

Le Conseil d'Etat 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.

Risques tarifaires des prestations de santé (politique publique K) :

- La valeur actuelle du point TARMED (VPT) appliquée par les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) a été fixée, le 22 février 2012 par le Conseil d'Etat à 96 centimes par point (de janvier 2004 à juin 2006 la valeur du point avait été fixée à 98 centimes, et dès le 1^{er} juillet 2006 à 96 centimes). Le 23 mars 2012, Tarifsuisse sa, représentant santésuisse a recouru contre la décision du Conseil d'Etat auprès du Tribunal Administratif Fédéral (TAF). Dans le cadre de la procédure, le Surveillant des prix (SP) a émis une recommandation visant à fixer la VPT à hauteur de 85 centimes. Si la justice devait retenir le tarif proposé par le SP, l'Etat encourt un risque maximum évalué à 16 millions par an.
- Le second risque encouru concerne les tarifs de soins somatiques aigus 2012. En l'absence d'accord entre les prestataires de soins et les assureurs, la valeur du point "swiss DRG universitaire" a été fixée provisoirement pour les HUG par le Conseil d'Etat à hauteur de 11'233 francs (tarif légèrement inférieur à Zurich et légèrement supérieur à

Lausanne). Le SP a annoncé par courrier une recommandation de valeur du point à 9'674 francs, sur la base d'une évaluation effectuée pour un autre hôpital universitaire, évaluation par ailleurs contestée par ce dernier. Le risque maximum encouru sur cette base est de 39 millions de revenus médicaux, selon une estimation du nombre de points facturables en 2011.

Compte tenu des incertitudes qui demeurent pour la valeur des points TARMED et DRG, des négociations en cours des autres hôpitaux universitaires, le PFQ évalue le risque d'augmentation de la contribution de l'Etat pour les politique publique K à 30 millions par an.

F. Environnement, Q Énergie :

Les redevances supplémentaires d'utilisation du domaine public par les services industriels de Genève (SIG) font actuellement l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Ce recours a été initié par SIG et une trentaine de communes genevoises. Cette redevance supplémentaire est de 60 millions en 2012, puis de 30 millions en 2013 et 2014. Le Tribunal fédéral devra trancher dans les prochains mois.

En dehors de ce litige, aucune déviation significative par rapport au scénario de base n'est envisagée, les attributions de subventions (par exemple à l'énergie) devant s'inscrire dans les enveloppes budgétaires définies.

H Sécurité et population :

Les charges augmentent de 102 millions sur 4 ans. Il s'agit d'un choix du Conseil d'Etat, cette politique publique étant considérée comme répondant prioritairement aux attentes de la population. Les charges de cette politique publique ne sont pas directement reliées à des déterminants (ex. statistiques d'infractions à Genève). Avec le vieillissement de la population, la demande en sécurité sera toutefois croissante (insécurité ressentie par la population). Il n'y a pas de risque particulier à signaler à moyen terme.

I. Justice :

La Commission de gestion du pouvoir judiciaire a attiré l'attention du Conseil d'Etat sur l'impact potentiel de réformes en cours sur le plan fédéral, soit notamment la réforme du droit des sanctions, susceptibles d'entraîner la diminution de 6 à 3 mois de la compétence des procureurs en matière d'ordonnances pénales, la mise en œuvre de l'initiative populaire relative à l'expulsion des délinquants étrangers et l'extension de l'entraide internationale en matière pénale au domaine fiscal. Il faut ajouter, depuis le vote populaire du 25 novembre 2012, les conséquences de l'adoption de la loi 10890 sur le fonctionnement de la Commission de conciliation en matière de baux et loyers et sur le Tribunal des baux et loyers.

J. Mobilité :

La progression des charges a été réévaluée à la baisse par le Conseil d'Etat. Le développement de l'offre des transports publics va connaître un très fort ralentissement, offre régionale CFF exceptée. L'entretien des routes dispose également d'une nouvelle enveloppe budgétaire revue drastiquement à la baisse.. Aucune déviation significative des charges de fonctionnement et des dépenses d'investissement par rapport au scénario de base n'est à mentionner.

M. Finance et impôts :

Estimation des impôts et correctifs d'estimation

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 à nouveau révisées sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'Etat comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts. Ces correctifs ont été importants les cinq derniers exercices 2007 à 2011 (montants compris entre environ +250 et +400 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 2012 sont à ce stade estimées à environ 170 millions selon les projections les plus récentes, en forte diminution par rapport aux exercices précédents.

Impôt sur le revenu des personnes physiques

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	2013	2014	2015	2016
Variation du PIB CH de 1%	+67	+69	+72	+74

Impôt sur la fortune des personnes physiques

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 serait de l'ordre de -25 millions en 2016.

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 -45 millions en 2016.

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

après des années de forte progression des impôts immobiliers (de 352 millions en 2006 à 470 millions en 2011), le PFQ 2013-2016 prévoit une croissance faible des impôts immobiliers sur la période, de 447 millions en 2013 à 462 millions en 2016. Pour l'Etat de Genève, l'impact d'une crise immobilière sur les comptes est difficilement estimable à ce stade pour l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI) ainsi que pour les droits de mutation, l'impact sur l'impôt immobilier complémentaire restant marginal. Le risque de survenance d'une crise immobilière ne peut être écarté. Le nombre de transactions a commencé à diminuer, mais les prix de transaction ne sont pas sensiblement en baisse, à

l'exception des objets de grand luxe et prestige, un secteur dans lequel une correction de prix drastique ne peut être exclue en fonction de l'évolution de la conjoncture.

Toutefois, la majorité des experts se refusent actuellement à parler de « bulle » et d'un risque d'éclatement comparable au phénomène espagnol ou californien. La stratégie des banques en matière de prêts hypothécaire est jugée raisonnable et, structurellement, la demande immobilière reste durablement supérieure à l'offre disponible sur le marché.

Abolition des statuts fiscaux

L'abolition des statuts fiscaux cantonaux est programmée au-delà de l'horizon de planification du Plan financier quadriennal. Ce n'est donc pas à proprement parler un risque à moyen terme. Pour mémoire, la réduction de l'impôt sur les personnes morales est estimée à 387 millions pour le canton à l'horizon 2018. Le risque à long terme ne se limite pas à la seule diminution de l'impôt sur les personnes morales mais comprend également la diminution de l'impôt personnes physique payé par les collaborateurs employés par ces sociétés. En effet, en additionnant les effets directs, indirects et induits sur l'économie cantonale, les sociétés au bénéfice des statuts fiscaux cantonaux et les sociétés liées génèrent à Genève environ 50'000 emplois.

Abolition des forfaits fiscaux

Au niveau cantonal, l'initiative du parti socialiste genevois "*Pas de cadeaux aux millionnaires : initiative pour la suppression des forfaits fiscaux*" a abouti au début 2012. Après avoir constaté la validité de cette initiative, le Grand Conseil doit se déterminer d'ici au 2 septembre 2013 sur sa prise en considération et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet. Sur le plan fédéral, la loi prévoyant un durcissement des conditions régissant l'imposition d'après la dépense a été adoptée le 28 septembre dernier et l'initiative populaire "*Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux)*" a été déposée le 19 octobre dernier auprès de la Chancellerie fédérale. Les recettes fiscales provenant des personnes imposées d'après la dépense dans le canton s'élevaient à près de 87 millions en 2010 (impôt cantonal et part fédérale), hors droits de succession et de donation en ligne directe. Ce montant ne représente toutefois pas le risque encouru par le canton. Les pertes fiscales induites par les contribuables imposés d'après la dépense qui quitteraient le canton devraient en effet être partiellement compensées par les impôts ordinaires versés par ceux de ces contribuables qui décideraient de rester ou par les nouveaux contribuables venus occuper les habitations laissées vacantes par les partants. Toutefois les effets de ces départs sur les l'économie locale ne sont pas évaluables.

Abolition des allègements fiscaux

Le risque lié à l'abolition programmée des statuts fiscaux cantonaux est développé dans le chapitre 4 consacré aux risques majeurs. Les effets de cette réforme sur l'impôt sur les personnes morales sont estimés à 387 millions pour le canton à l'horizon 2018.

Ce risque ne se limite pas à la seule diminution de l'impôt sur les personnes morales mais comprend également la diminution de l'impôt personnes physique payé par les collaborateurs employés par ces sociétés. En effet, en additionnant les effets directs, indirects et induits sur l'économie cantonale, les sociétés au bénéfice des statuts fiscaux cantonaux et les sociétés liées génèrent à Genève environ 50'000 emplois et contribuent à hauteur de près d'un quart au PIB cantonal.

Impôt sur les successions

Les droits de succession sont fixés à 100 millions par an dans le PFQ. Il s'agit d'une moyenne historique, qui peut fortement varier d'une année à l'autre.

L'initiative populaire fédérale "Imposer les successions de plusieurs millions pour financer l'AVS", visant une réforme de la fiscalité successorale, serait également en passe d'aboutir en février 2013. Le peuple suisse pourrait se prononcer en 2014-2015. Les effets de dette

éventuelle réforme ne sont pas évaluables à l'heure actuelle et pourraient déployer leurs effets après 2016.

Intérêts de la dette

La dette du canton de Genève est composée à au moins 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe, ce qui la rend peu sensible aux variations des taux d'intérêts.

En supposant une augmentation parallèle de la courbe de 0.5%, l'augmentation des charges d'intérêts s'élèverait à 10 millions pour 2013, 15 millions pour 2014, 20 millions pour 2015 et 25 millions pour 2016.

Péréquation inter-cantonale (RPT)

Le scénario de base prend en compte les prévisions les plus récentes réalisées par l'institut BAK en collaboration avec les différents cantons. Ces dernières sont cependant entachées d'une forte volatilité année après année. Les dernières prévisions, transmises au mois de novembre 2012, prennent en considération les années fiscales 2007 à 2009. La participation genevoise est une nouvelle fois revue à la hausse.

Péréquation horizontale des ressources - contribution du canton (en millions)	2013	2014	2015	2016
Projection novembre 2012 (PFQ 2013-2016)	359	365	364	374
Projection septembre 2011 (PFQ 2012-2015)	356	364	358	358
Ecart	+3	+1	+6	+16

Le niveau de la participation du canton de Genève à la péréquation horizontale des ressources est déterminé non seulement à partir de sa propre capacité financière, mais également de sa position relative à celle des autres cantons contributeurs. Par conséquent, l'évolution de cette participation est difficilement prévisible, il est impossible d'évaluer le risque lié à la RPT dans le cadre du PFQ.

P. Activités de support et prestations de moyen :

Mesures d'assainissement supplémentaires en faveur des caisses de retraite

Le risque lié à un rejet par le peuple le 3 mars prochain de la loi de fusion et d'assainissement des deux principales caisses de retraite CIA et CEH est développé dans le chapitre 4 consacré aux risques majeurs.

En cas d'acceptation de cette loi, si la future caisse publique de l'Etat de Genève (CPEG) n'était pas être en mesure de respecter son degré de couverture initial (en cas de nouvel abaissement du taux technique, de nouvelle crise financière entraînant une forte chute de la fortune de la CIA et de la CEH, ou d'un afflux de nouveaux retraités souhaitant bénéficier dès fin 2013 des conditions du plan de retraite actuel), il est fort probable que l'ASFIP demande à la CPEG de prendre des mesures d'urgence et/ou sollicite l'Etat garant pour procéder à une recapitalisation supplémentaire. Ce risque d'assainissement supplémentaire de la CPEG ne peut être écarté, mais il n'est ni évaluable, ni planifiable.

Autres politiques publiques :

Pas de déviation significative par rapport au scénario de base à mentionner.

Annexe 5

Point de situation sur les mesures du Conseil d'Etat du PFQ 2012-2015 ainsi que les nouvelles mesures du conseil d'Etat

Mesures non conditionnelles non-fiscales du PFQ 2012-2015

Type de mesures (en millions de CHF)	Montant initialement prévu au PFQ 2012-2015 ou réalisé/estimé au PFQ 2013-2016 Ch = charges, Rev = revenus									
			2012		2013		2014		2015	
			Ch	Rev	Ch	Rev	Ch	Rev	Ch	Rev
1.1 Mesures non-conditionnelle non-fiscales										
Augmentation des revenus : hausse des tarifs de stationnement	Prévu		7		7		7		7	
<i>Mesure mise en oeuvre dès 2012</i>	Réalisé		7		7		7		7	
Augmentation des revenus issus des établissements publics autonomes (SIG)	Prévu				20		20		20	
<i>Mesure non récurrente sur les exercices 2012, 2013 et 2014</i>	Réalisé		60		30		30		0	
Augmentation des revenus issus des établissements publics autonomes (AIG)	Prévu		7		7		7		7	
<i>Mesure mise en oeuvre dès 2012</i>	Réalisé		7		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		-96		
<i>Mesure mise en oeuvre en 2012 et 2013</i>	Réalisé	-49		-96		-96		-96		
Autres mesures d'économies (prestations complémentaires, etc.)	Prévu	-1		-1		-13		-18		
<i>Mise en oeuvre dès 2014</i>	Réalisé					-14		-18		
Diminution de la commission de perception de l'impôt à la source	Prévu		8		9		9		10	
<i>Mesure mise en oeuvre en 2013</i>	Réalisé				11		12		12	
Limitation des mécanismes salariaux 2012-2013 à une demi annuité sur deux ans	Prévu	-15		-32		-32		-32		
<i>Annuité nulle en 2012 et annuité pleine en 2013</i>	Réalisé	-25		-31		-31		-31		
Sous-total mesures non-conditionnelles non-fiscales	Prévu	-65	21	-130	42	-141	42	-146	43	
	Réalisé	-74	73	-127	54	-141	55	-145	26	

Mesures non conditionnelles fiscales du PFQ 2012-2015

Type de mesures (en millions de CHF)	Montant initialement prévu au PFQ 2012-2015 ou réalisé/estimé au PFQ 2013-2016 Ch = charges, Rev = revenus								
	2012		2013		2014		2015		
	Ch	Rev	Ch	Rev	Ch	Rev	Ch	Rev	
1.2 Mesures non-conditionnelles fiscales									
Suppression de la déduction sociale sur la fortune jusqu'à 500'000 francs accordée aux contribuables en situation indépendante Art. 58 al. 2 LIPP	Prévu	3		3		3		3	
<i>Projet de loi refusé par le Grand Conseil</i>	Réalisé	0		0		0		0	
Suppression de l'exonération des collections artistiques et scientifiques (au sens de l'art. 55, lettre a LIPP)	Prévu	1		1		1		1	
<i>Mesure retirée par le Conseil d'Etat</i>	Réalisé	0		0		0		0	
Augmentation linéaire de 20% de la valeur fiscale des immeubles	Prévu	31		31		31		31	
<i>Mesure suspendue jusqu'en 2014 par le Grand Conseil</i>	Réalisé	0		0		0		0	
Modification de la limite pour la déduction des primes d'assurances-maladie et d'assurances-accidents art. 32 lettre a LIPP	Prévu	11		11		11		11	
<i>Projet de loi refusé par le Grand Conseil</i>	Réalisé	0		0		0		0	
Suspension du bouclier fiscal en 2013 et 2014	Prévu			38		38		0	
<i>Projet de loi refusé par le Grand Conseil</i>	Réalisé	0		0		0		0	
Instauration d'une taxe sur l'électricité	Prévu					21		21	
<i>Mesure retirée par le Conseil d'Etat</i>	Réalisé					0		0	
Sous-total mesures non-conditionnelles fiscales	Prévu	0	46	0	84	0	105	0	67
	Réalisé	0	0	0	0	0	0	0	0

Mesures complémentaires du PFQ 2013-2016

Type de mesures (en millions de CHF)	Montant initialement prévu au PFQ 2012-2015 ou réalisé/estimé au PFQ 2013-2016 Ch = charges, Rev = revenus								
	2012		2013		2014		2015		
	Ch	Rev	Ch	Rev	Ch	Rev	Ch	Rev	
2. Mesures complémentaires									
Economies supplémentaires réalisées au PB2013	Prévu								
<i>Mesure mise en œuvre au budget 2013</i>	Réalisé			-28		-28		-28	
Modification des intérêts fiscaux débiteurs et créditeurs	Prévu								
<i>Mesure mise en œuvre au budget 2013</i>	Réalisé			-22	60	-22	66	-23	71
Sous-total mesures complémentaires	Prévu	0	0	0	0	0	0	0	0
	Réalisé	0	0	-50	60	-50	66	-51	71
Total mesures non-conditionnelles et complémentaires	Prévu	-65	68	-130	126	-141	148	-146	110
	Réalisé	-74	73	-177	115	-191	121	-196	96

La mesure relative à la non indexation des salaires ne peut être mesurée en termes d'économies induites en 2012 et 2013, compte tenu de la probabilité d'une absence d'inflation durant cette période. Elle n'a pas non plus été évaluée pour les années 2014 et 2015.

Mesures conditionnelles du PFQ 2012-2015
(partiellement abandonnées)

Type de mesures (en millions de CHF)	Montant initialement prévu au PFQ 2012-2015 ou réalisé/estimé au PFQ 2013-2016 Ch = charges, Rev = revenus								
	2012		2013		2014		2015		
	Ch	Rev	Ch	Rev	Ch	Rev	Ch	Rev	
Mesures conditionnelles									
Poursuite de la diminution des charges sur les rubriques 30, 31 et 36 (hors allocation à des tiers, y compris indemnités) à hauteur de 1% dès 2014	Prévu				-41		-41		
<i>Mesure retirée par le Conseil d'Etat</i>	<i>Réalisé</i>		<i>0</i>		<i>0</i>		<i>0</i>		
Augmentation des centimes additionnels cantonaux sur les personnes physiques	Prévu		87		181		188		
<i>Mesure retirée par le Conseil d'Etat</i>	<i>Réalisé</i>		<i>0</i>		<i>0</i>		<i>0</i>		
Poursuite de la limitation des mécanismes salariaux à une demi annuité dès 2014 (dépôt d'un PL par le DF)	Prévu				-18		-36		
<i>Annuité nulle en 2014 et 2015 et annuité complète en 2016</i>	<i>Réalisé</i>		<i>0</i>		<i>-34</i>		<i>-68</i>		
Total mesures conditionnelles	Prévu		0 0		87 -59		181 -77		188
	<i>Réalisé</i>		<i>0 0</i>		<i>0 0</i>		<i>-34 0</i>		<i>-68 0</i>

En ce qui concerne les annuités, le Conseil d'Etat ne peut garantir le paiement des annuités en 2014 et 2015.