

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
relatif au

**Plan financier quadriennal 2019-2022  
de la République et canton de Genève**

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	3
<b>Chapitre 1 Résumé - Performance financière 2019-2022</b> .....	4
<b>Chapitre 2 Plan de mesures du Conseil d'Etat</b> .....	6
<b>Chapitre 3 Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques</b> .....	12
<b>Chapitre 4 Évolution des revenus</b> .....	13
<b>Chapitre 5 Évolution des charges par catégorie</b> .....	15
<b>Chapitre 6 Évolution des charges par politique publique</b> .....	18
<b>Chapitre 7 Investissements</b> .....	25
<b>Chapitre 8 Évolution de la dette</b> .....	26
<b>Chapitre 9 Évolution de la réserve conjoncturelle</b> .....	27
<b>Chapitre 10 Risques financiers</b> .....	28
<b>Conclusion</b> .....	31

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a décidé de présenter simultanément le programme de législature, le plan financier quadriennal (PFQ) 2019-2022 et le projet de budget 2019 afin de permettre une vision globale et cohérente pour la législature. Il a ainsi identifié les enjeux et fixé le cadre financier pour ces 4 prochaines années.

Le Conseil d'Etat a procédé à des choix marqués notamment par la volonté d'assurer le maintien des prestations à la population et un niveau élevé des investissements afin de développer les infrastructures nécessaires à la prospérité de notre canton. Il a également décidé de mesures structurelles que sont la réforme de l'aide sociale et la répartition des tâches et des charges entre les communes et le canton.

Grâce à ces mesures, Genève renouera avec les chiffres noirs en 2021. Le plan financier quadriennal permettra, en effet, de ramener le résultat 2022 à un boni de 114 millions.

### **Contenu du rapport – cadre légal**

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2019-2022 est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les 3 ans suivant le budget. Il est présenté par politiques publiques.

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

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

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 4, 5 et 6 du présent rapport, celle des dépenses et recettes d'investissement au chapitre 7, l'évolution de la dette au chapitre 8 et l'évaluation des risques financiers au chapitre 10. De plus, l'article 13 de la LGAF précise à son alinéa 3 que le PFQ contient "une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle". Celle-ci figure au chapitre 9.

Conformément à l'article 12 de la LGAF, lorsque le projet de budget de fonctionnement présente un excédent de charges, ce qui est le cas du projet de budget 2019 (PB 2019), le PFQ doit démontrer le retour à un excédent de revenus au moyen de mesures qui relèvent de la compétence du Conseil d'Etat et de mesures d'assainissement de rang législatif. Ces mesures sont présentées au chapitre 2.

### **Cadre de planification**

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2018 qui présente un déficit de 187 millions. Elle intègre tous les projets de loi déposés par le Conseil d'Etat, y compris celui relatif à la caisse de prévoyance de l'Etat (CPEG). En revanche, le projet de réforme de la fiscalité des entreprises pour lequel il est prévu une modification temporaire du frein au déficit ne figure pas dans la planification.

# Chapitre 1

## Résumé - performance financière 2019-2022

---

### Contexte - enjeux

Depuis quelques années, malgré la résilience de l'économie genevoise, l'évolution des revenus fiscaux, bien que positive, n'est pas suffisante pour compenser la dynamique des charges sociodémographiques. L'impôt sur le revenu croît dorénavant plus faiblement que le produit intérieur brut alors que le rythme d'augmentation des prestations sociales sous condition de ressources est nettement plus élevé.

Cette évolution divergente des revenus et des charges provoque un effet de ciseaux. Le budget de fonctionnement n'est pas équilibré et, dans ces conditions, le mécanisme de frein au déficit de la LGAF impose au Conseil d'Etat de prendre des mesures démontrant un retour à un excédent de revenus du PFQ.

### Options prises par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat ne peut, à lui seul, influencer qu'une petite partie des charges et une infime partie des revenus de l'Etat. Ceci implique que le plan de mesures qui accompagne ce PFQ 2019-2022 est principalement constitué de modifications législatives cantonales pour rétablir l'équilibre des finances publiques cantonales à moyen terme.

Le Conseil d'Etat a identifié les enjeux et fixé le cadre financier pour ces 4 prochaines années. Il a donc dû procéder à des choix : le maintien des prestations à la population et l'équilibre des efforts entre les augmentations de revenus, la contribution de la fonction publique et la répartition des ressources et des charges contraintes avec les communes, comme le coût de la péréquation intercantonale. Ce plan de mesures est détaillé dans la suite du rapport.

### Respect des exigences légales

Le PFQ 2019-2022 respecte les exigences légales sur les équilibres financiers à moyen terme (retour à l'équilibre dès 2021 des finances publiques). Il est accompagné d'un plan de mesures démontrant le retour à l'équilibre des finances publiques.

Le compte de fonctionnement prévisionnel du PFQ 2019-2022 est le suivant :

En millions

PFQ 2019-2022	B 2018	PB 2019	PF 2020	PF 2021	PF 2022
<b>Charges de fonctionnement</b>	<b>8'341</b>	<b>8'494</b>	<b>8'725</b>	<b>8'782</b>	<b>8'883</b>
Hausse par rapport à l'exercice antérieur		1.8%	2.7%	0.6%	1.2%
<b>Revenus de fonctionnement</b>	<b>8'155</b>	<b>8'405</b>	<b>8'603</b>	<b>8'835</b>	<b>8'997</b>
<b>Résultat net</b>	<b>-187</b>	<b>-89</b>	<b>-123</b>	<b>53</b>	<b>114</b>

## Evolution des revenus et des charges cumulés sur la période du PFQ

Les revenus nets d'effets indirects sur les charges progressent de 766 millions et se composent de l'évolution des revenus fiscaux courants (+513 millions), des mesures fiscales du Conseil d'Etat (147 millions) et des effets de plusieurs adaptations rendues obligatoires par des lois fédérales (106 millions).

Les charges nettes sont contenues et progressent de 466 millions sur la période grâce aux effets conjugués des mesures du Conseil d'Etat concernant l'indexation (153 millions), la fonction publique (128 millions) et les autres mesures (168 millions). Sans ces mesures, la progression des charges nettes s'élèverait à 915 millions.

Le différentiel entre la progression des revenus et des charges permet de résorber le déficit de 187 millions du budget 2018 et de ramener le résultat 2022 à un boni de 114 millions.

(en millions)

<b>Résultat net budget 2018</b>	<b>-187</b>
<b>Variation des charges nettes 2019-2022</b>	<b>-466</b>
Charges de personnel, mécaniques, contraintes et priorités (avant mesures) :	-915
Mesures du Conseil d'Etat (hors mesures fiscales) :	449
Indexation salaire	153
Fonction publique	128
Autres mesures (structurelles, opérationnelles)	168
<b>Variation de revenus nets 2019-2022</b>	<b>766</b>
Revenus fiscaux courants	513
Obligations fédérales	106
Mesures fiscales du Conseil d'Etat	147
<b>Résultat net 2022</b>	<b>114</b>

### Croissance des charges

Croissance des charges totales au PFQ 2019-2022	PB 2019	PF 2020	PF 2021	PF 2022	croissance annuelle moyenne
En millions	153	231	57	101	136
En %	1.8%	2.7%	0.6%	1.2%	1.6%

La forte croissance des charges en 2020 s'explique principalement par la recapitalisation de la CPEG (+69 millions de charges) et l'octroi de l'annuité (+43 millions de charges). Ces deux éléments génèrent 1.3% de croissance des charges en 2020.

## Croissance des postes (ETP)

Croissance des ETP au PFQ 2019-2022	PB 2019	PF 2020	PF 2021	PF 2022	Croissance annuelle moyenne
En nombre d'ETP	338	302	214	117	243
En %	2.0%	1.8%	1.2%	0.7%	1.4%

Les ETP du petit Etat augmentent de 1.4% en moyenne par année, soit +243 ETP par an.

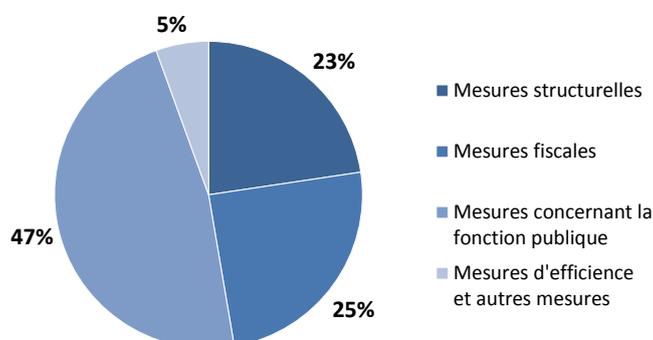
## Chapitre 2

### Plan de mesures du Conseil d'Etat

Dans le cadre de cette nouvelle législature, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures composé d'une vingtaine de mesures.

Les mesures arrêtées par le Conseil d'Etat améliorent le résultat 2022 d'un montant de 596 millions. Cette amélioration est réalisée par une diminution des charges de 433 millions et une augmentation des revenus de 164 millions. Ce plan de mesures permet de résorber le déficit budgétaire.

Le Conseil d'Etat s'est fixé comme objectif de proposer un plan de mesures cohérent en recherchant un équilibre entre des mesures fiscales, des mesures touchant la fonction publique, des mesures structurelles et des mesures d'efficacité. Le Conseil d'Etat a également décidé qu'il consultera les communes afin de revoir la répartition des charges entre le canton et les communes.

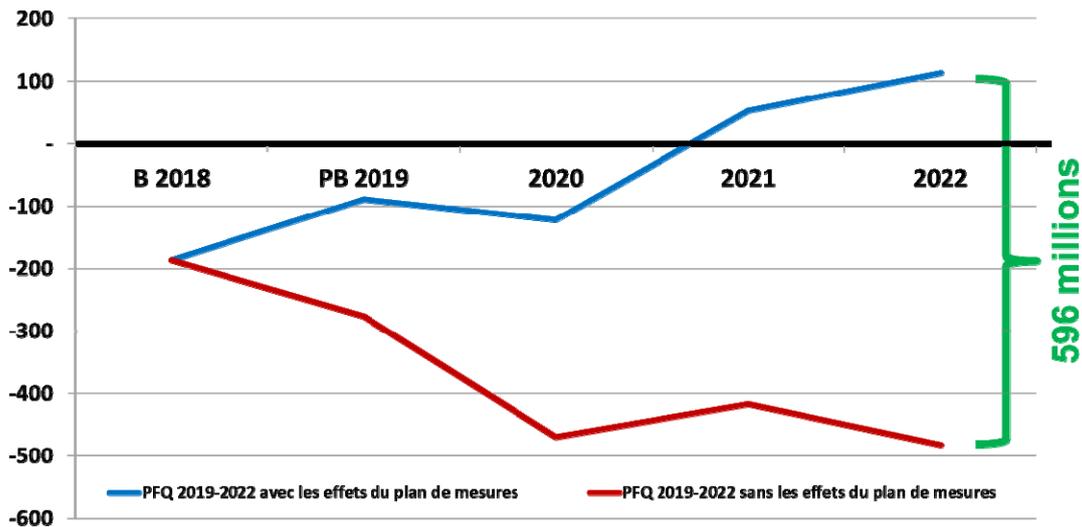


*en millions*

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2019	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	TOTAL 2019 - 2022
Mesures structurelles	5	29	46	55	135
Mesures fiscales	96	37	7	7	147
Mesures concernant la fonction publique	79	75	66	62	281
Mesures d'efficacité et autres mesures	8	19	4	3	33
<b>TOTAL des mesures du Conseil d'Etat</b>	<b>187</b>	<b>160</b>	<b>122</b>	<b>126</b>	<b>596</b>

L'ampleur du plan de mesures s'explique par :

- Le choix délibéré de préserver la cohésion sociale en maintenant les prestations existantes à la population. Certaines prestations seront même développées durant cette législature en matière de mobilité (Léman Express), de formation (formation obligatoire jusqu'à 18 ans), de culture, etc.
- De plus, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir le niveau élevé des investissements pour rattraper le retard pris en matière d'infrastructures cantonales et achever les grands projets en cours.



En comparaison du plan de mesures du PFQ 2018-2021, le quasi-doublement du montant du plan de mesures résulte essentiellement du fait que la présente planification contient une mesure conditionnelle (sujette à une hypothèse d'inflation), de non indexation des traitements de 153 millions, qui n'était pas intégrée dans les précédents PFQ qui considéraient une indexation nulle. D'autre part, une partie des mesures décidées lors du précédent PFQ relatives aux mesures fiscales déploie ses effets en 2019 et est intégrée à ce nouveau plan de mesures pour assurer une vision globale au lecteur de ce rapport.

En raison des règles de gestion financière, une remise en cause du plan de mesures obligerait durant la présente législature le Conseil d'Etat à envisager des réductions de prestations pour rétablir l'équilibre des finances publiques. En effet, la Constitution genevoise impose que les prestations soient financièrement supportables. Alternativement, le frein au déficit serait automatiquement enclenché avec un effet immédiat sur les prestations ou les revenus fiscaux.

## Mesures structurelles

en millions

Mesures structurelles	Résultat 2019	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	TOTAL 2019 - 2022
Répartition des charges cantons-communes		20	30	40	90
Refonte de l'aide sociale	5	9	16	15	45
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>29</b>	<b>46</b>	<b>55</b>	<b>135</b>

En plus de la poursuite de la réforme de répartition des tâches entre communes et canton, dont l'impact financier devrait être neutre pour les contribuables et les collectivités publiques, le Conseil d'Etat abordera aussi la question de la répartition de ressources et de certaines charges contraintes, comme le coût de la péréquation intercantonale. Le Conseil d'Etat achèvera donc le chantier de la répartition des tâches et tout en entamant celui d'une répartition plus équitable des coûts et des ressources entre le canton et les communes, avec comme objectif de réduire les charges du canton de 90 millions à l'horizon 2022.

Le Conseil d'Etat entend également proposer une série de mesures structurelles en lien avec les prestations sociales accordées par l'Hospice général, avec un potentiel d'économie de 45 millions. Avec un doublement du nombre de dossiers à l'assistance publique en à peine dix ans, le Conseil d'Etat constate que la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) ne permet pas aujourd'hui efficacement de réinsérer professionnellement et de manière durable ses bénéficiaires. Or, la question de la formation est centrale dans la lutte contre la précarité, comme en atteste la conclusion du Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève du Conseil d'Etat (2016), qui indique que "(...) l'absence de formation est un des éléments qui aggrave tous les indicateurs de pauvreté, de précarité, d'aide sociale, de surendettement et de santé, ce qui fait de ce public une cible prioritaire de la lutte contre la pauvreté." Il faut donc impérativement dégager les ressources nécessaires pour faire de l'insertion une priorité de l'accompagnement social, en renforçant les mesures de soutien individuel, notamment par le biais de la formation. Cela passera par une modification en profondeur de la LIASI allant dans le sens, d'une part d'un renforcement et d'un élargissement du catalogue des mesures d'insertion et, d'autre part, de l'inclusion de formations qualifiantes et certifiantes dans ledit catalogue.

## Mesures fiscales

Le lot des mesures fiscales présentées dans ce plan comprend les deux mesures incluses dans le budget 2018 et déployant pleinement leurs effets en 2019 (+96 millions de revenus supplémentaires). Il s'agit d'une part de la création d'un service de régulation et d'autre part, de l'engagement de taxateurs supplémentaires pour permettre un meilleur traitement des déclarations des contribuables :

- La mesure déjà inscrite au budget 2018 concernant la création d'un service qui aura pour mission de traiter les dénonciations spontanées de contribuables, dont le nombre croît régulièrement avec notamment la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations entre pays. L'effet sur les revenus fiscaux est de 63 millions.
- La deuxième mesure également inscrite au budget 2018 prévoit l'engagement de taxateurs supplémentaires afin de mieux traiter les déclarations des contribuables. L'effet sur les revenus fiscaux est de 33 millions.

De plus, le Conseil d'Etat propose cinq mesures permettant d'améliorer les revenus fiscaux de 52 millions d'ici à 2022 :

- L'adaptation des taux d'intérêts fiscaux en considérant un taux en faveur de l'Etat de 3.5% au lieu de 2.6% pour l'année 2020 sans modifier les taux en faveur du contribuable. L'effet sur les revenus d'intérêt fiscaux est de 24 millions. Cette mesure demandera l'adaptation de dispositions légales.
- L'augmentation progressive de la taxe personnelle de 25 à 100 francs. Le passage de la taxe à 50 francs en 2020, 75 francs en 2021 et 100 francs en 2022, générera une hausse de revenus de 7 millions par année sur chacun de ces trois exercices. Cette mesure demandera l'adaptation de dispositions légales.
- La limitation de la déductibilité des primes de l'assurance maladie à 1.5 fois du montant de la prime moyenne cantonale de l'assurance obligatoire des soins. L'effet sur les revenus fiscaux est de 7 millions. Cette mesure demandera l'adaptation de dispositions légales.

en millions

Mesures fiscales	Résultat 2019	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	TOTAL 2019 - 2022
Création du service spécialisée dans la régularisation des dossiers fiscaux	63				63
Effectifs supplémentaires à l'AFC afin de générer des revenus fiscaux supplémentaires	33				32
Adaptation des taux d'intérêts fiscaux		24			24
Augmentations de la taxe personnelle de 25 à 100 francs		7	7	7	21
Déductibilité de l'assurance maladie limitée à 1.5 fois de la prime moyenne		7			7
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>37</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>147</b>

En sus de ces mesures fiscales, il convient de mentionner deux augmentations de revenus fiscaux découlant d'obligations fédérales. D'une part, la modification de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) et la réévaluation de fiscalité immobilière permettront d'accroître les revenus de 100 millions et, d'autre part, l'indexation des valeurs locatives des immeubles occupés par leur propriétaire générera 6 millions supplémentaires.

en millions

Obligations fiscales découlant de lois fédérales	Résultat 2019	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	TOTAL 2019 - 2022
Réévaluation de la fiscalité immobilière (RPI et LEFI)	28		72		100
Indexation des valeurs locatives	6				6
<b>TOTAL des obligations fiscales découlant de lois fédérales</b>	<b>34</b>		<b>72</b>		<b>106</b>

## Mesures concernant la fonction publique

en millions

Mesures concernant la fonction publique	Résultat 2019	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	TOTAL 2019 - 2022
Mesure conditionnée à l'inflation - non indexation des salaires	21	43	44	45	153
Suspension de l'annuité une année sur deux (en 2019 et 2021)	39	10	22	18	89
Engagement avec moins 2 classes pendant la période probatoire	18	18			36
Supprimer le doublement de salaire de départ		3			3
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>75</b>	<b>66</b>	<b>62</b>	<b>281</b>

Le Conseil d'Etat propose de ne pas indexer les salaires sur la période du PFQ, ce qui demandera des adaptations réglementaires. Cette mesure serait sans effet en l'absence d'inflation mais, avec les hypothèses retenues au chapitre suivant, elle est valorisée à 153 millions sur la période du PFQ. L'effet réel de cette proposition pour la fonction publique dépendra donc de l'inflation ces quatre prochaines années.

Les autres mesures concernant la fonction publique présentent un potentiel d'économie de 128 millions. Il s'agit de :

- La suspension de l'octroi de l'annuité en 2019 et 2021, avec un potentiel d'économie de 89 millions. Cette mesure demandera l'adaptation de dispositions légales.
- L'engagement de nouveaux collaborateurs, deux classes en dessous de la classe de la fonction. Au moment de la nomination, soit deux années de service, le collaborateur rejoint la classe de traitement de sa fonction. Cette mesure permettrait une économie de 36 millions.
- La suppression du doublement de salaire lors du départ à la retraite, avec un potentiel d'économie de 3 millions. Cette mesure demandera l'adaptation de dispositions légales.

## Mesures d'efficience et autres mesures

Mesures d'efficience et autres mesures	Résultat 2019	Résultat 2020	Résultat 2021	Résultat 2022	TOTAL 2019 - 2022
Regroupement des prestations sociales individuelles sous un seul service		0.1	0.1	0.1	0.2
Adaptation de la contribution personnelle des soins à domicile (8 à 10 francs)	2				2
Optimisation des locations d'immeubles				1	1
Réduction des imprimés et suppression des rapports annuels imprimés	2				2
Réduction de l'absentéisme et renégociation de perte de gain		5			5
Assurance maladie pour le personnel police et détention					1
Limitation de l'accès aux écoles genevoises pour les élèves hors canton	1	2	1	1	5
Création d'une cellule d'enquête pour renforcer la lutte contre la fraude sociale	3	3	1		7
Facturation complète des prestations de l'Etat à des externes (DGSIN)		1	1		2
Rétrocession d'une part au bénéfice de la Fondation des parkings		6			6
Emolument relatif à la délivrance des autorisations de chantier		2			2
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>33</b>

Le Conseil d'Etat propose plusieurs autres mesures dont les effets varient entre 240'000 francs et 7 millions. Les principales mesures concernent :

- La rétrocession d'une part au bénéfice de la Fondation des parkings à hauteur de 50% qui permet d'augmenter les revenus de 6 millions.
- La mise en place d'une assurance perte de gain maladie qui permet des économies de charges sociales de 5 millions.
- Le maintien de la mesure visant à appliquer strictement les règlements actuels indiquant que les élèves hors canton sont acceptés dans les limites des places disponibles. Cette mesure permet de réduire les charges de 5 millions.
- La limitation partielle de la part résiduelle des soins à charge du canton en adaptant de 8 à 10 francs par jour la contribution personnelle des assurés aux coûts des soins dispensés sur la base d'une prescription médicale, à domicile ou en institution. Cette mesure permet une économie de 2 millions.
- La facturation complète des prestations de l'Etat à des externes. Il s'agit de la mise en place d'un nouveau modèle d'évaluation du coût des prestations informatiques élaboré par la direction générale des systèmes d'information et du numérique (DGSIN). Cette mesure génère des revenus supplémentaires de 2 millions.
- La cellule d'enquête créée en 2018 pour renforcer la lutte contre la fraude sociale qui aura des répercussions positives sur le résultat de l'Etat pour un montant de 7 millions.
- Enfin, parmi les mesures d'efficience, le département de la cohésion sociale (DCS) regroupe désormais l'ensemble du dispositif social du canton de Genève en intégrant en sus des prestations de l'Hospice général, du service de l'assurance maladie (SAM), du service des prestations complémentaires (SPC), du service de protection de l'adulte (SPAd) et du service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA) celles également du service des bourses et prêts d'études (SBPE) et des

allocations de logement. Le canton se dote véritablement d'une structure cohérente qui permet ainsi de délivrer de manière efficiente toutes les prestations sociales sous conditions de ressources.

## Chapitre 3

### Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

Depuis 2017, l'économie mondiale croît à un rythme élevé, tant dans les pays avancés que dans les pays émergents ou en développement. En cours d'année 2018, la conjoncture donne toutefois des signes d'essoufflement en Europe, alors qu'elle se renforce aux Etats-Unis. Par ailleurs, les risques pesant sur l'essor de l'économie mondiale augmentent, en particulier en raison des tensions commerciales et les relèvements de droits de douane qui s'ensuivent.

En Suisse, la croissance économique et les conditions générales demeurent favorables à court terme. Depuis l'été 2018, les perspectives se teintent toutefois de prudence, que ce soit du côté des entreprises ou des ménages.

Dans le canton de Genève, la croissance du PIB s'est nettement accélérée à la fin 2017. L'économie du canton profite notamment de la vigueur de la demande extra-européenne et ses piliers, comme la finance et l'horlogerie, affichent une situation particulièrement favorable.

Plus généralement, la marche des affaires est globalement satisfaisante pour la plupart des entreprises, même si certaines d'entre elles continuent de porter une appréciation négative.

Cependant, comme à l'échelon suisse, les perspectives des entreprises pour les prochains mois sont moins optimistes qu'il y a quelques mois. D'ailleurs, l'indicateur avancé de l'économie genevoise (ICO), qui anticipe de trois à six mois la conjoncture, s'affaiblit au deuxième trimestre 2018, après une période stabilité. Le rythme de croissance du PIB cantonal, particulièrement élevé au premier trimestre, devrait donc perdre de sa vigueur en seconde partie d'année.

	2018	2019	2020	2021	2022
PIB CH	2.2% <sup>a</sup>	1.8% <sup>a</sup>	1.7% <sup>a</sup>	1.7% <sup>b</sup>	1.7% <sup>b</sup>
Indexation	0.0%	0.5%	1.0%	1.0%	1.0%
Taux de chômage	4.5% <sup>a</sup>	4.4% <sup>a</sup>	4.4% <sup>a</sup>		
Libor à 3 mois	-0.7% <sup>a</sup>	-0.5% <sup>a</sup>	0% <sup>a</sup>	0.25% <sup>c</sup>	0.5% <sup>c</sup>
Obligation de la Confédération à 10 ans	0.1% <sup>a</sup>	0.4% <sup>a</sup>	0.8% <sup>a</sup>	1.2% <sup>c</sup>	1.5% <sup>c</sup>

<sup>a</sup> Prévisions du GPE (juin 2018)

<sup>b</sup> Taux apparaissant dans le plan financier de la Confédération

<sup>c</sup> Hypothèses retenues par le département des finances

Dans ses dernières prévisions, émises en juin, le Groupe de perspectives économiques (GPE) table sur une nette progression pour le PIB suisse en 2018, qui se tassera quelque peu en 2019. Pour l'économie genevoise, l'évolution est similaire, mais avec un dynamisme légèrement supérieur.

L'évolution des impôts et des charges d'intérêts sur les exercices 2020 et suivants dans le PFQ 2019-2022 est déterminée sur la base de prévisions de croissance à long terme correspondant aux prévisions de la Confédération et aux observations historiques.

Le Conseil d'Etat reste prudent face à l'évolution économique du canton. Il estime toutefois qu'une amélioration des estimations des revenus fiscaux ces prochains mois pourrait intervenir si l'embellie conjoncturelle se maintient. Les résultats financiers présentés ces dernières années dans les comptes étaient dans une grande majorité des cas supérieurs à ceux anticipés dans les budgets.

## **Chapitre 4**

### **Évolution des revenus**

---

#### **Evolution des revenus fiscaux**

##### **Mesures fiscales et obligations fiscales découlant de lois fédérales**

Au total, si l'on inclut l'ensemble des obligations découlant de lois fédérales et les mesures du Conseil d'Etat, les recettes progressent de 753 millions de francs entre le budget 2018 et l'exercice 2022.

Le Conseil d'Etat a adopté deux nouvelles mesures augmentant les revenus fiscaux. Il prévoit de limiter, dès 2020, la déductibilité des primes d'assurance-maladie et accident effectives à une fois et demie la prime moyenne cantonale déterminée par l'Office fédéral de la santé publique. Actuellement, la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) autorise une déduction jusqu'à concurrence du double de la prime moyenne cantonale. L'impact de cette mesure a été évalué à près de 7 millions de francs.

La taxe personnelle perçue auprès des personnes physiques s'élève actuellement à 25 francs par contribuable. Le Conseil d'Etat envisage de porter cette taxe à 100 francs par des augmentations annuelles de 25 francs, et ce dès l'année 2020. Cette mesure apportera 7 millions de recettes supplémentaires par année, soit 7 millions en 2020, 14 millions en 2021 et 21 millions en 2022.

Ces effets s'additionnent aux mesures déjà adoptées par le Conseil d'Etat dans le budget 2018 qui devraient générer 96 millions d'impôts supplémentaires en 2019. Elles concernent la création d'un service qui a pour mission de traiter les dénonciations spontanées de contribuables et l'engagement de taxateurs supplémentaires permettant de traiter correctement les déclarations des contribuables supplémentaires et d'accroître la plus-value découlant de l'analyse des déclarations.

Par ailleurs, le PFQ 2019-2022 inclut les effets de plusieurs adaptations rendues obligatoires par des lois fédérales.

En premier lieu, il y a la modification de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) qui prévoit une majoration de 20% de l'estimation de la valeur fiscale des immeubles (à l'exception des immeubles locatifs) acquis avant 2009. Cette mesure devrait générer 28 millions de recettes supplémentaires dès 2019. Les aménagements afférents à la réévaluation du patrimoine immobilier genevois (RPI) devraient engendrer 72 millions supplémentaires, dès 2021. Ces deux modifications affectant la valeur des immeubles genevois rapporteront, au total, 100 millions d'impôt supplémentaires.

De plus, les valeurs locatives des immeubles occupés par leur propriétaire seront indexées de 4,67% en 2018, ce qui augmentera l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la part cantonale à l'impôt fédéral direct de 6 millions de francs dès le premier exercice du PFQ. La dernière indexation des valeurs locatives remonte à 2013.

Au total, les recettes fiscales inscrites dans le projet de budget 2019 dépassent le budget 2018 de 233 millions (+3,5%). L'année suivante la croissance sera moins forte et s'élèvera à 150 millions (+2,2%). En 2021, les effets de la RPI influenceront fortement l'augmentation annuelle des recettes fiscales (+221 millions; +3,1%) et en 2022 nous retrouverons des valeurs plus contenues (+149 millions; +2,0%).

en millions

Revenus fiscaux	B 2018	PB 2019	2020	2021	2022	Ecart 2022 - B 2018	
Personnes physiques (PP)	3'917	3'958	4'029	4'102	4'176	258	+6.6%
Personnes morales (PM)	1'555	1'583	1'630	1'678	1'727	172	+11.1%
Part cantonale aux recettes fédérales	432	453	464	476	487	55	+12.8%
Impôts immobiliers	486	482	489	496	503	18	+3.6%
Droits de successions et donations	140	159	159	159	159	19	+13.6%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	116	114	114	117	117	1	+0.4%
Autres impôts	14	14	14	14	14	0	+0.0%
<b>Total Impôts, taxes et droits</b>	<b>6'660</b>	<b>6'763</b>	<b>6'900</b>	<b>7'041</b>	<b>7'183</b>	<b>523</b>	<b>+7.8%</b>
Modification de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI)		28	28	100	100		
Indexation des valeurs locatives des immeubles occupés par leurs propriétaires		6	6	6	6		
Mesures 86 (taxateurs supplémentaires) avec impact en 2019		33	33	33	33		
Mesures 87 (création d'un service de régularisation) avec impact en 2019		63	63	63	63		
Mesures augmentations de la taxe personnelle de 25 à 100 francs		0	7	14	21		
Mesures limitation de la déductibilité des primes d'assurance-maladie		0	7	7	7		
<b>Total impôts, taxes et droits (y.c. mesures du Conseil d'Etat)</b>	<b>6'660</b>	<b>6'893</b>	<b>7'044</b>	<b>7'264</b>	<b>7'413</b>	<b>753</b>	<b>+11.3%</b>

## Evolution des estimations fiscales pour la période du PFQ 2019-2022

L'évolution des impôts périodiques figurant dans le PFQ 2019-2022 est déterminée sur la base des prévisions de croissance du produit intérieur brut (PIB) (impôt sur le revenu) et sur la base d'un taux de croissance de long terme fixé à 3% par année (impôt sur la fortune, impôt sur le bénéfice et le capital, impôt immobilier complémentaire). Les impôts non périodiques (droits de succession et donation, droits d'enregistrement, impôt sur les bénéfices et gains immobiliers) n'évoluent pas sur l'ensemble de la période et sont fixés sur la base de la production constatée ces dernières années.

Compte-tenu de ces hypothèses de croissance, les prévisions des impôts sans les effets des obligations découlant de lois fédérales et les mesures du Conseil d'Etat, progressent entre le budget 2018 et l'exercice 2022 de 523 millions.

## Evolution des autres revenus

Les revenus non fiscaux sont en augmentation (+89 millions) sur la période du PFQ 2019-2022. Cette augmentation s'explique principalement par l'augmentation de la participation fédérale aux dépenses de natures sociales cantonales pour un total de 40 millions sur la période (+35 millions de participation aux subsides d'assurance maladie et +5 millions de prestations complémentaires AVS et AI).

Les revenus supplémentaires attendus de l'augmentation des amendes d'ordre et des ordonnances pénales découlant du vote de la loi 12240 (modernisation des radars) sont estimés à 10.6 millions.

Les revenus des confiscations pénales sont revus à la baisse à hauteur de 7,8 millions afin de prendre en compte les revenus moyens (hors revenus découlant de confiscations pénales exceptionnelles) constatés ces dernières années.

Les revenus générés par les intérêts fiscaux augmentent de 30 millions, dont 24 millions résultent d'une mesure du Conseil d'Etat (augmentation du taux en faveur de l'Etat) et 6 millions de l'augmentation courante des revenus.

Enfin, une augmentation estimée de 6 millions prévue au PFQ concerne les revenus supplémentaires attendus de la mesure de création d'une cellule d'enquête pour renforcer la lutte contre la fraude sociale.

## Chapitre 5

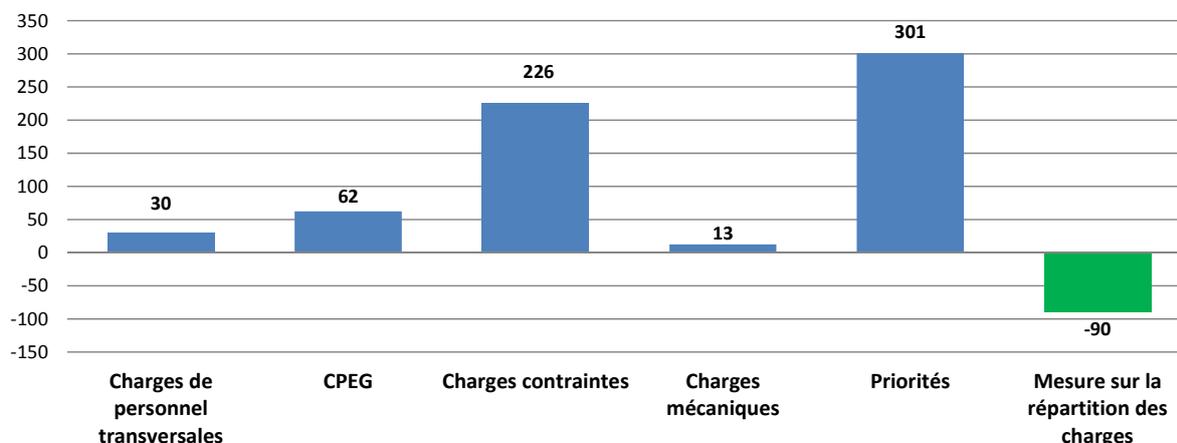
### Évolution des charges par catégorie

#### Décomposition de la croissance des charges

L'évolution des charges est composée, d'une part, de charges qui n'offrent pas de marge de manœuvre à court terme au Conseil d'Etat et, d'autre part, de charges résultant de décisions politiques. La croissance des charges est constituée :

- des charges de personnel transversales supplémentaires résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de pension et des effets induits des engagements ;
- des charges nettes résultant de la recapitalisation de la CPEG envisagée en 2020 ;
- des charges contraintes qui sont des obligations légales envers des tiers (prestations sociales), des obligations découlant de lois fédérales et accords intercantonaux, dont l'Etat doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière ;
- des charges mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissement, intérêts, péréquation intercantonale RPT) ;
- des priorités du Conseil d'Etat, il s'agit des augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat en fonction des priorités ;
- de la mesure de répartition des charges avec les communes.

Décomposition de la croissance des charges y compris les effets des mesures  
(en millions)



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

Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux augmentent de 30 millions sur la période.

Les annuités versées, uniquement pour les années 2020 et 2022, ainsi que l'effet induit de l'annuité 2018 engendrent un cumul de charges net de 36 millions (y compris l'effet Noria).

L'impact financier de la mise en œuvre du projet SCORE dès 2020 est de 23 millions sur la période considérée et est basé sur les hypothèses d'octroi des annuités énoncées ci-avant.

Les nouveaux postes accordés au budget 2018 ont un effet induit d'environ 14 millions sur l'exercice 2019.

Les cotisations de l'Etat à la caisse de pension (CPEG) augmentent de 4 millions en 2019. Ceci ne concerne que les entités anciennement affiliés à la CEH. Enfin, le financement des caisses de pensions gérées par l'Etat génère une charge de 1 million.

Cette augmentation a été contenue en raison du plan de mesures dont l'évaluation améliore potentiellement le résultat net de 44 millions. D'autres mesures plus techniques d'alignement du budget sur les dépenses réelles (effet Noria et primes diverses) génèrent diminution des besoins budgétaires de 5 millions.

## Recapitalisation de la CPEG

Le PFQ intègre les conséquences financières projet de loi 12188 du Conseil d'Etat modifiant le financement de la CPEG, avec une recapitalisation en 2020, et tient compte des amendements du Conseil d'Etat présentés à la commission des finances en avril 2018 pour ce qui concerne les mesures transitoires.

L'effet de la recapitalisation de la CPEG entraîne une augmentation nette des charges de 69 millions en 2020, 66 millions en 2021 et 62 millions en 2022. Le coût de la recapitalisation est progressivement compensé par des diminutions de cotisations.

Par rapport à la dernière planification quadriennale, le coût de cette recapitalisation a diminué en raison des bonnes performances financières réalisées par la CPEG en 2017 qui a eu pour effet de réduire le montant nécessaire de recapitalisation pour atteindre 80% de taux de couverture des engagements de la Caisse. Cette baisse du coût du projet a été partiellement compensée par une mesure transitoire complémentaire proposée par le Conseil d'Etat.

## Charges contraintes

Les charges contraintes réduisent le résultat net de 226 millions à l'horizon du PFQ.

Les principales augmentations du DCS sont liées à la politique publique C Cohésion sociale en raison notamment d'une forte progression des subsides d'assurance maladie (67 millions sur le résultat 2022) et des prestations d'aide sociale (59 millions sur le résultat 2022). Les autres augmentations significatives de charges contraintes au DCS concernent la prise en charge des assurés débiteurs (13 millions sur le résultat 2022), les allocations familiales pour personnes non-actives (7 millions sur le résultat 2022), les prestations complémentaires AVS (2 millions sur le résultat 2022) et AI (29 millions sur le résultat 2022) et les bourses et les pertes sur prêts d'étude (16 millions sur le résultat 2022).

Les charges contraintes du DES totalisent une augmentation de 27 millions avec principalement la compensation de la fin de la possibilité de facturer des forfaits LIMA dans le secteur de l'aide à domicile et dans les EMS ainsi que les impacts de la révision de la

LAMal obligeant les cantons à prendre en charge, en cas de traitement hospitalier en suisse, la part cantonale pour les assurés UE/AELE ayant un lien actuel avec la suisse.

La politique publique M Mobilité représente 17 millions, dont les impacts financiers liés à Léman Express (CFF) et au groupement local de coopération transfrontalière des transports publics (GLCT), les indemnités versées aux opérateurs de transports publics membres de la communauté tarifaire intégrale–Unireso et la participation cantonale au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).

Les augmentations de charges contraintes significatives au DIP concernent surtout la contribution cantonale à la HES-SO (10 millions sur le résultat 2022) et les accords intercantonaux.

### **Charges "mécaniques"**

Les charges mécaniques péjorent le résultat 2022 de 13 millions. Cette variation est expliquée principalement par une augmentation des coûts de la péréquation intercantonale (RPT) qui est compensée par l'évolution favorable des charges d'intérêts de la dette :

- Intérêts de la dette : diminution des charges de 15 millions.
- RPT : augmentation de 20 millions selon les projections communiquées par le BAK en mai 2018.
- Amortissements : augmentation des charges de 8 millions.

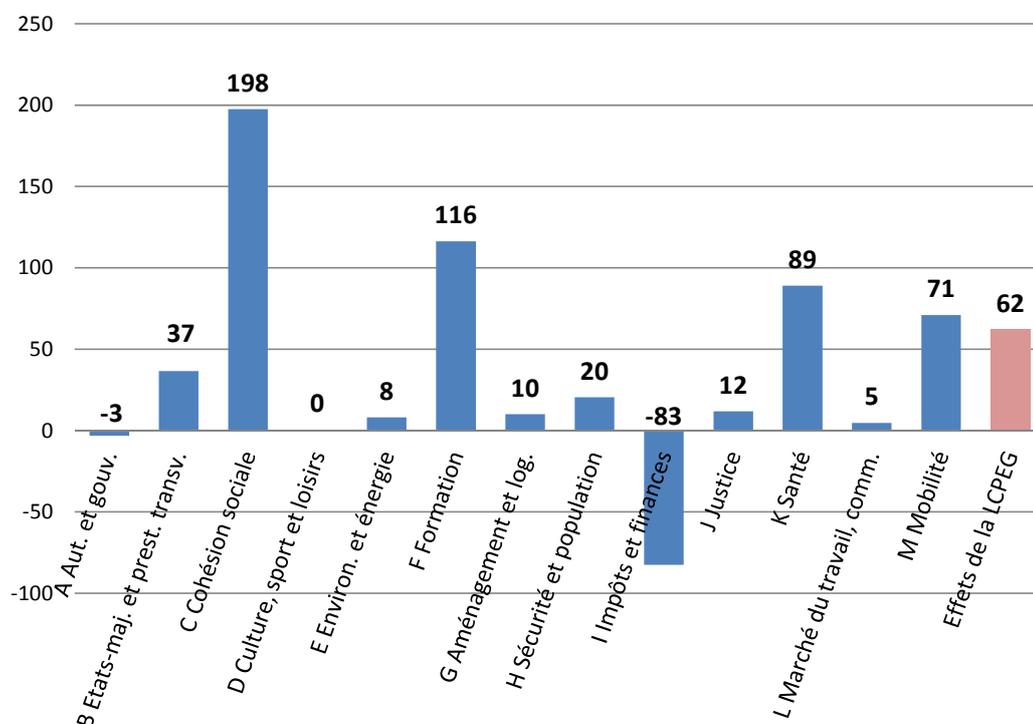
### **Priorités (augmentations des enveloppes budgétaires)**

Le solde de la croissance des charges, soit un montant de 301 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques et allouées par le Conseil d'Etat aux politiques publiques. Il s'agit principalement des moyens alloués pour faire face aux effets de la démographie et à l'augmentation des besoins dans les domaines prioritaires. Le chapitre suivant détaille toutes les augmentations de charges par politique publique, dont les priorités.

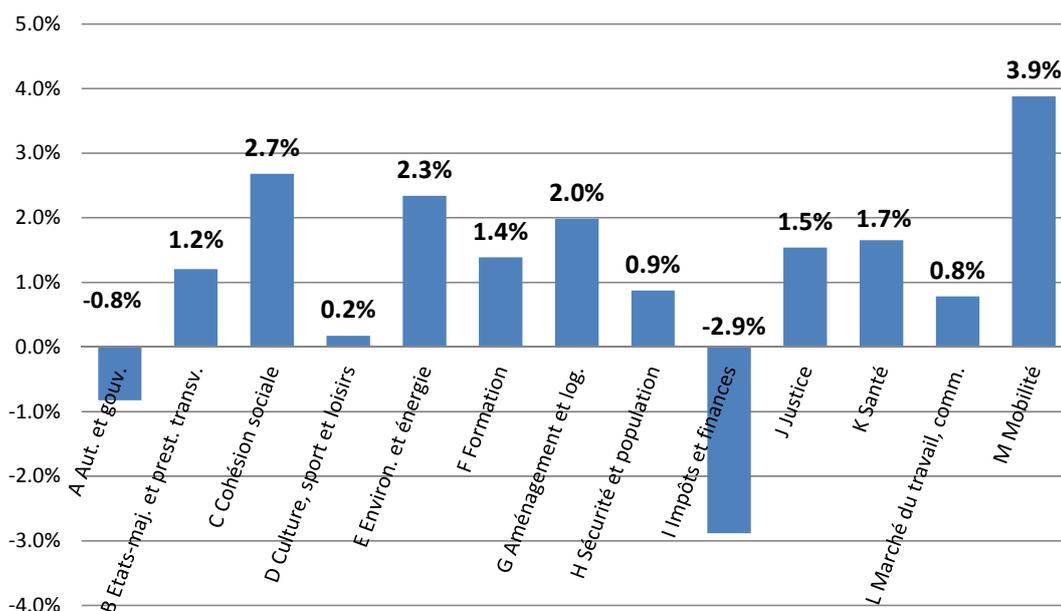
## Chapitre 6

### Évolution des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique sur la période du PFQ 2019-2022. Les charges nettes liées à l'effet de la LCPEG n'ont pas pu être réparties par politique publique et sont présentées à part.



Le graphique suivant présente l'évolution annuelle moyenne des charges en % sur la période du PFQ 2019-2022.



Les plus fortes croissances des charges par politique publique concernent la mobilité, la cohésion sociale, l'environnement et l'énergie suivis de l'aménagement et le logement.

## **Politique publique A Autorités et gouvernance**

Les charges relatives à cette politique publique diminuent de 3 millions entre 2018 et 2019 en raison principalement d'une baisse de financement pour les opérations électorales (-5 millions). Cette baisse est partiellement compensée par une hausse de charge pour le financement des caisses de pensions gérées par l'Etat (+2 millions).

## **Politique publique B Etats-majors et prestations transversales**

La mise en œuvre progressive de la politique numérique de l'Etat de Genève ainsi que l'augmentation de la demande en matière de services informatiques et de télécommunication pour répondre aux besoins de l'ensemble des politiques publiques impliquent une augmentation des charges de 22 millions.

Les dépenses induites par la mise en service de nouveaux bâtiments et par les besoins de location de locaux dans le cadre des futurs travaux de rénovation du Palais de Justice viennent augmenter les charges de 4 millions.

Conformément à la stratégie énergétique de l'Etat de Genève, 8 ETP fixes sont créés en vue de mettre en œuvre le programme d'assainissement énergétique des bâtiments (1 million).

Par ailleurs, la politique publique B comporte des éléments dont la répartition par politique publique n'est pas disponible pour l'instant. Il s'agit notamment des charges d'amortissement inscrites pour 8 millions.

## **Politique publique C Cohésion sociale**

Les besoins prévisionnels en matière de cohésion sociale augmentent de 198 millions sur la période de 2019 à 2022. Cette évolution s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les besoins en matière de subsides d'assurance-maladie augmentent de 82 millions, principalement du fait de l'effet conjugué de la hausse attendue des primes d'assurance-maladie et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de ces prestations.
- Les besoins en matière de prestations d'aide sociale et de migration progressent de 19 millions principalement en raison de la hausse du nombre de bénéficiaires dans le dispositif de l'aide sociale de l'Hospice général.
- Les besoins en matière de bourses et prêts d'études accordés aux étudiants augmentent de 16 millions. Cette progression est principalement due à la hausse du nombre de demandeurs de bourses d'études et surtout des prêts convertibles.
- Les besoins en lien avec la planification des ouvertures de places en EPH augmentent de 28 millions. Cette progression s'explique principalement par la hausse des besoins en place pour des personnes souffrant d'un handicap psychique ainsi que des cas de handicap lourd. La planification 2019-2022 des places en EPH prévoit l'ouverture de 315 nouvelles places.
- Les besoins liés au soutien financier individuel accordé aux familles progressent de 3 millions. Il s'agit des prestations complémentaires familiales accordées par le service des prestations complémentaires (SPC).

- Les besoins liés au soutien financier individuel accordé aux personnes handicapées progressent de 29 millions, à cause de l'augmentation des cas de handicap, notamment psychique. Il s'agit de prestations complémentaires à l'AI accordées par le SPC.
- Les besoins liés au soutien financier individuel accordé aux personnes âgées progressent de 4 millions, notamment à cause des effets induits du vieillissement de la population. Il s'agit des prestations complémentaires à l'AVS accordées par le SPC.
- Les besoins en matière de subvention de fonctionnement de l'Hospice général augmentent de 8 millions, principalement à cause de la hausse des dossiers d'aide sociale et d'asile traités.
- Les dépenses en matière d'allocations familiales pour personnes non actives augmentent de 7 millions, en raison de la hausse du nombre de bénéficiaires.

### **Politique publique D Culture, sport et loisirs**

Les charges augmentent de 0,4 million sur la période 2019-2022. Les augmentations prévues pour les projets de cette politique publique se montant à 1 million pour la période sont compensées par les économies induites par les mesures sur la fonction publique.

### **Politique publique E Environnement et énergie**

Les charges augmentent de 8 millions sur la période 2019-2022 et financent principalement les projets suivants :

- Une enveloppe de 7 millions est allouée pour renforcer l'action de l'Etat en matière de protection de l'environnement et de soutien à la transition énergétique conformément aux orientations prioritaires définies par le Conseil d'Etat dans son programme de législature. Cela couvre en particulier, le développement de la géothermie, la mise en œuvre des actions du Concept de développement durable 2030 et du plan climat cantonal, le renforcement des mesures de lutte contre le bruit et la pollution de l'air, les mesures de renaturation des cours d'eau et de prévention des crues en lien avec le dérèglement climatique ou la protection de la biodiversité.
- Un montant de 2 millions est consacré à maintenir le niveau global actuel des subventions aux économies d'énergie pour compenser un désengagement partiel de la Confédération.

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

### **Politique publique F Formation**

Le total des charges de la politique publique F augmente de 116 millions par rapport au budget 2018. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- L'augmentation des effectifs d'élèves et la mise en œuvre de la formation obligatoire jusqu'à 18 ans conduisent à une augmentation de charges de 52 millions.
- Les postes octroyés au budget 2018 pour la rentrée scolaire 2018 ont un impact qui se monte à 13 millions en 2019.
- Le déploiement des dispositifs lié à l'école inclusive a une incidence de 7 millions sur les charges.
- La mise en œuvre de l'article constitutionnel sur l'accueil préscolaire génère une augmentation de 6 millions.

- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU, AHES et AES) augmente de 4 millions.
- Les autres projets (en particulier : école numérique, foyer thérapeutique, 3ème période de sport au cycle d'orientation, grille horaire au Collège, accueil à journée continue, etc.) génèrent une augmentation de charges de 17 millions.
- Les subventions, hors mesures d'économies et hors mécanismes salariaux, enregistrent une augmentation de 30 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
  - Ajustement aux prévisions de dépenses des subventions octroyées aux personnes physiques pour 4 millions (essentiellement subsides à la formation scolaire spéciale, frais de placement et assistance éducative en milieu ouvert).
  - Mise en service de bâtiments de l'Université de Genève et financement de la convention d'objectifs 2016-2019 et 2020-2023 : 9 millions.
  - Ajustement des contributions à la HES-SO pour 10 millions.
  - Renforcement de la formation des adultes pour 4 millions.
- Les charges de personnel transversales augmentent de 8 millions.
- Les mesures d'économies génèrent un gain de 23,1 millions.

## Politique publique G Aménagement et logement

Les charges de cette politique publique progressent de 10 millions sur la période 2019-2022. Les besoins supplémentaires s'expliquent principalement par les éléments ci-dessous :

- L'augmentation des subventions personnalisées HM (habitations mixtes) en raison de l'accroissement du parc HM et cela en lien avec les efforts de construction de nouveaux logements menés par le Conseil d'Etat (7 millions).
- Les ressources en personnel additionnel nécessaires pour traiter la hausse importante des dossiers d'autorisation de construire et garantir les délais de décision, ainsi que pour accompagner les développements de la transition numériques (projets BIM et smart city). Ces ressources supplémentaires sont intégralement compensées par la hausse de budget relatif aux émoluments d'autorisation de construire en raison du nombre accru de dossiers traités (2 millions).
- Les mécanismes salariaux et les mesures sur les charges de personnel expliquent le solde de la variation budgétaire.

## Politique publique H Sécurité et population

La politique publique H présente une augmentation des charges de 20 millions qui s'explique principalement par :

- 15 millions pour les charges de personnel, dont 8 millions (+74 ETP) pour l'internalisation du convoyage et surveillance des détenus, 6 millions pour couvrir les autres besoins du domaine pénitentiaire (internalisation de la surveillance nocturne des établissements, mise en œuvre du concept de réinsertion et ouverture de l'unité de mesure (UM5) à Curabilis).
- 4 millions pour les subventions afin de couvrir l'augmentation des coûts pour le placement de détenus dans d'autres cantons et le financement des structures intercantionales dans le domaine de la sécurité.

## Politique publique I Impôts et finances

La diminution des charges de cette politique publique de 83 millions résulte des effets suivants :

- la mesure du Conseil d'Etat sur la répartition des charges entre le canton et les communes (-90 millions) ;
- les charges de la péréquation financière intercantonale (+20 millions) ;
- les intérêts de la dette (-15 millions) ;
- les créances fiscales irrécouvrables (+3 millions).

## Politique publique J Justice

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 12 millions pour financer le renforcement de la filière pénale, les besoins supplémentaires pour les systèmes d'information, la sécurisation des locaux, l'exploitation de nouveaux locaux et déménagements induits par l'assainissement de l'actuel PJ, l'augmentation de l'assistance juridique et les indemnités octroyées par les autorités pénales.

## Politique publique K Santé

Les charges relatives à cette politique publique s'accroissent de 89 millions sur la période 2019-2022. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- L'augmentation des subventions accordées aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) s'élève à 28 millions pour les 4 prochaines années. Ce montant tient compte notamment des ressources supplémentaires permettant de financer les augmentations du volume de prestations (18 millions) et de faire face au changement législatif fédéral en matière de financement des soins pour les frontaliers (5 millions), ainsi que des moyens nécessaires à la mise en service de l'unité médicalisée 5 à Curabilis pour un montant de 3 millions.
- L'augmentation des subventions accordées à l'institution genevoise de maintien à domicile (Imad) de 11 millions sur les 4 prochaines années. Ce montant comprend principalement des moyens supplémentaires pour faire face aux augmentations de volume de prestations (6 millions) et le financement de l'ouverture d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées (4 millions).
- L'augmentation des moyens en faveur des établissements médicaux-sociaux (EMS) et des organismes d'aide et soins à domicile (OSAD) afin de leur permettre de faire face aux décisions du Tribunal administratif fédéral n'autorisant plus la facturation du forfait LIMA en sus des tarifs fixés par l'Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS) pour 18 millions.
- L'augmentation des subventions accordées aux autres institutions actives dans le réseau de soins de 7 millions sur les 4 prochaines années.
- L'ouverture de 60 nouvelles places en EMS sur la période de 2019 à 2022 ainsi que la suppression de la classe salariale 4 dans ces structures engendrent des charges supplémentaires de 3 millions.
- Les effets des mécanismes salariaux et des augmentations de taux de cotisation CPEG qui entraînent une augmentation des charges de personnel de 11 millions).
- La mise en œuvre du projet SCORE pour un montant total de 30 millions.

Les mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat impactant cette politique s'élèvent à 18 millions. Ce montant se répartit à hauteur de 13 millions pour la mesure visant à engager le personnel deux classes en dessous de la classe de fonction et de 5 millions en lien avec l'augmentation de 2F de la contribution personnelle des bénéficiaires de l'aide à domicile et des résidents en EMS.

## **Politique publique L Marché du travail, commerce**

Les charges augmentent de 5 millions entre 2018 et 2019 principalement en raison :

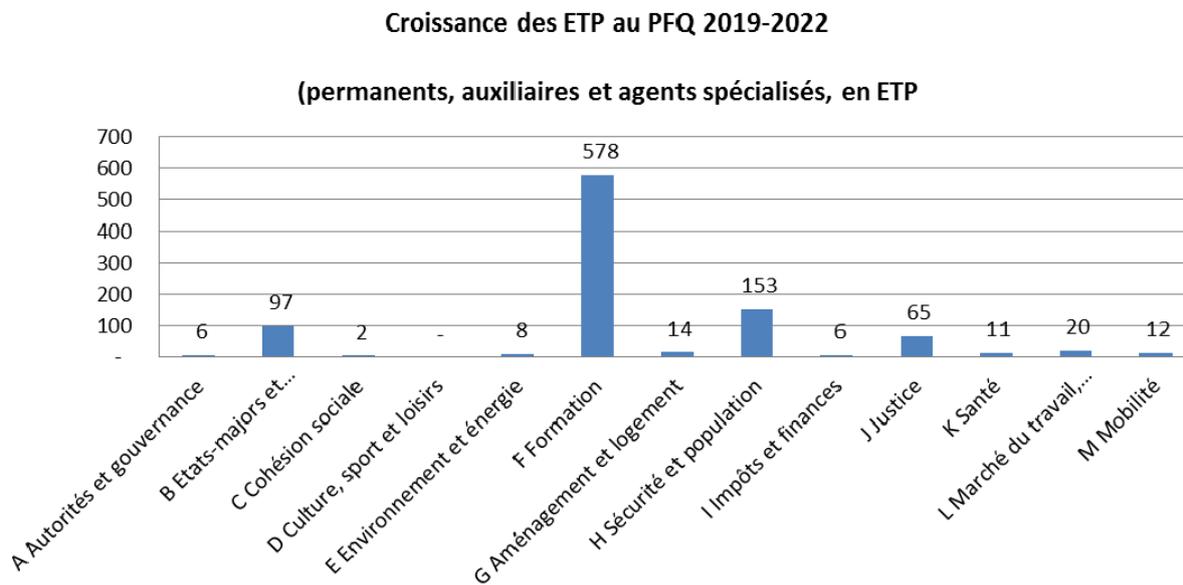
- d'une augmentation d'effectif à l'OCE (+12 ETP en 2019 et +8 ETP en 2020) afin de mettre en œuvre les dispositions fédérales qui prévoient l'obligation d'annonce des postes vacants par les employeurs dans les groupes professionnels présentant un taux de chômage supérieur à 8%, puis 5% en 2020 (+2 millions) ;
- de plusieurs adaptations sur le financement des mesures cantonales sur l'emploi, dont l'allocation de retour à l'emploi (-2 millions), l'allocation de premier emploi (-2 millions), l'allocation cantonale complémentaire pour les 50 ans et plus (+2 millions) et l'allocation rente-pont AVS (+4 millions).

## **Politique publique M Mobilité**

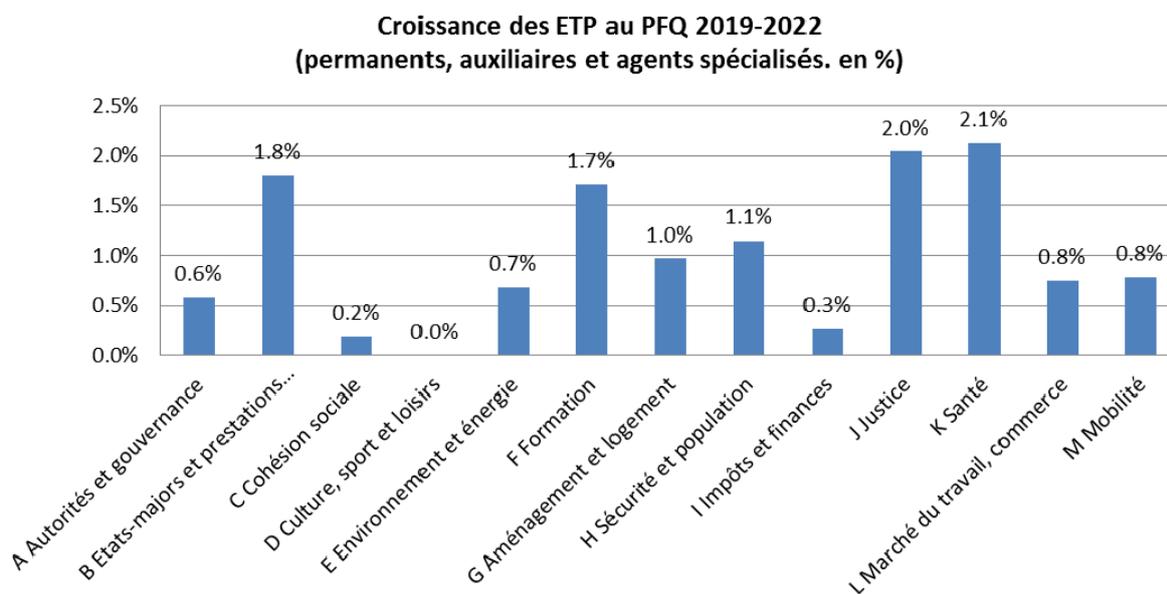
Afin de renforcer la mobilité, un montant de 71 millions de charges supplémentaires est attribué à cette politique publique. Ces charges sont affectées pour l'essentiel à la mise en œuvre du plan directeur des transports collectifs 2015-2018 (PDTC) et du futur plan d'action des transports collectifs 2020-2023 (PATC), lesquels comprennent l'augmentation de l'offre CFF liée à la mise en service intégrale du Léman Express dès décembre 2019 et l'exécution, notamment, des contrats de prestations TPG. Dans ce cadre, des efforts sont portés sur les projets prioritaires suivants :

- Mise en service progressive du Léman Expresse pour arriver à une cadence au ¼ d'heure toute la journée des trains sur la ligne Coppet-Genève-Annemasse (9 millions).
- Mesures d'accompagnement de l'entrée en service du Léman Express (57 millions) comprenant la reprise du développement de l'offre en transport public (plus particulièrement tramways) et le renforcement des lignes transfrontalières sur territoire suisse.
- Hausse de la participation cantonale obligatoire au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) consécutive à l'augmentation de l'offre en transports collectifs à l'horizon 2020 (4 millions).

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



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



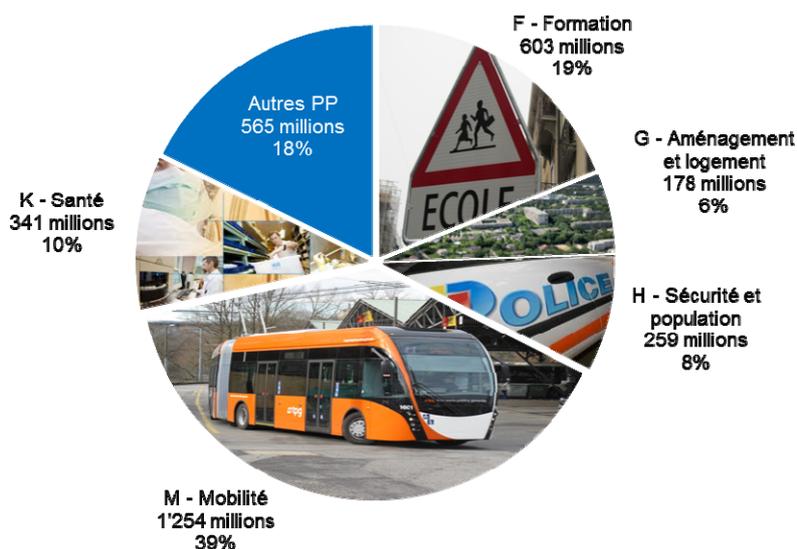
## Chapitre 7

### Investissements

Les investissements nets sur la période du PFQ 2019 à 2022 sont de 3,2 milliards. Ce niveau est relativement stable par rapport au précédent PFQ. Tout en restant attentif à la soutenabilité financière de la planification, le Conseil d'Etat s'emploie à poursuivre son effort de rattrapage du retard accumulé depuis plusieurs décennies.

En millions F	PB 2019	PF 2020	PF 2021	PF 2022	TOTAL 2019-2022
<b>Dépenses d'investissement</b>	818	921	910	875	3'524
<b>Recettes d'investissement</b>	27	101	93	103	324
<b>Investissements nets</b>	<b>791</b>	<b>820</b>	<b>817</b>	<b>772</b>	<b>3'200</b>

Les besoins concernent aussi bien les transports et la mobilité (1'254 millions) que la formation (603 millions), la sécurité (259 millions), la santé (341 millions) ou encore l'aménagement et le logement (178 millions).



Cette période sera particulièrement marquée par la mise en service fin 2019 du plus gros chantier réalisé sur le territoire du canton depuis le début du siècle : le Léman Express. Des projets emblématiques se concrétiseront tels que la plage des Eaux-Vives, la Nouvelle Comédie ou encore la transformation de l'aile Jura d'Uni Bastions.

Face à la hausse de la population dans l'agglomération du Grand Genève, le canton développera les infrastructures de mobilité au travers de l'extension du réseau de tramways (prolongement de la ligne de Bernex et construction d'une ligne vers Saint-Julien), ainsi qu'au travers de projets routiers (route des Nations, boulevard des Abarois, nouvelles jonctions autoroutières) et de mobilité douce. De leurs côtés, les HUG agrandiront les blocs opératoires et débiteront la rénovation de l'hôpital de Loëx.

Dans le domaine de la sécurité, en complément de la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire, la relocalisation de la caserne des Vernets se finalisera sur les différents sites.

Le Conseil d'Etat veillera également à la concrétisation des grands projets de logements à l'instar des Communaux d'Ambilly, des Cherpines, de Bernex et du PAV.

## Chapitre 8

### Evolution de la dette

Les prévisions d'endettement relatives à la période 2019-2022 reposent sur la somme des éléments suivants :

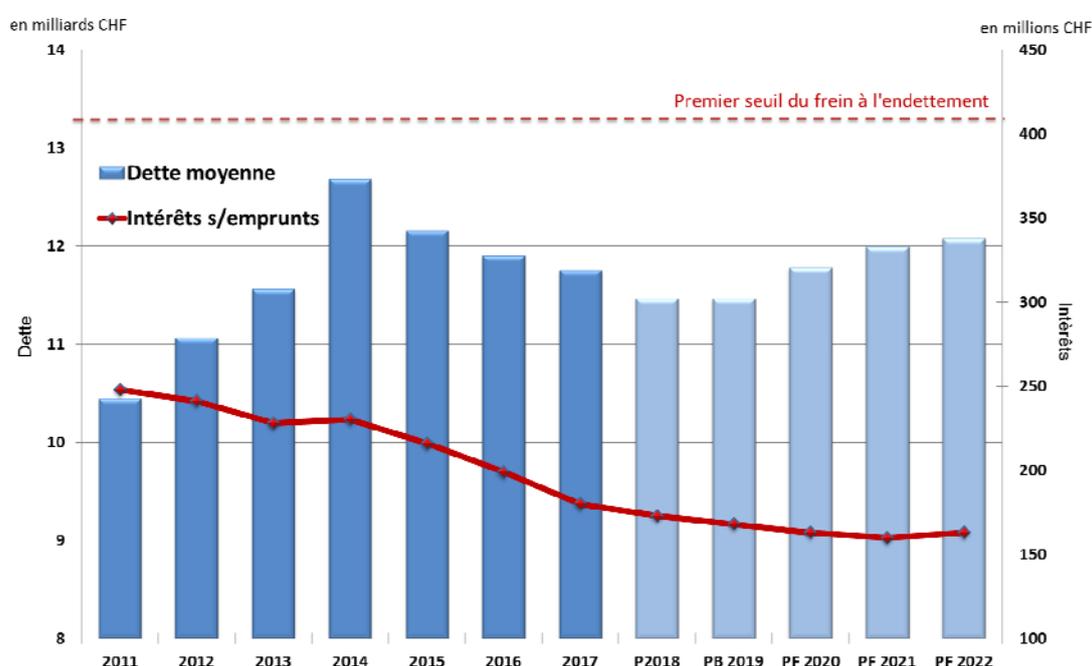
- Flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2019-2022 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 80% au PB2019 et de 75% pour 2020 à 2022.

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

#### Evolution de la dette moyenne annuelle

Après une baisse de la dette ces trois dernières années, les prévisions indiquent, malgré une diminution attendue du niveau de la dette moyenne en 2018, une évolution à la hausse sur la période 2020-2022, l'autofinancement des investissements étant inférieur à 100%.

Toutefois, l'évolution de la dette moyenne devrait rester en dessous du niveau d'enclenchement du frein à l'endettement.



#### Évolution des intérêts de la dette

Les estimations des intérêts reposent, d'une part, sur le niveau estimé de la dette et, d'autre part, sur les prévisions de taux d'intérêts du GPE (prévision de juin 2018). Compte tenu de la situation monétaire et économique au niveau international, ce dernier anticipe peu de variations des taux d'intérêts à court terme et une poursuite du mouvement haussier des taux d'intérêts à long terme avec une accélération en 2019.

Ainsi, pour les besoins de la planification, l'hypothèse de hausse de taux d'intérêts a été retenue sur la période considérée. Les hypothèses doivent cependant être appréhendées avec précaution compte tenu de la très forte incertitude liée à l'évolution du contexte économique et monétaire. La charge d'intérêts qui en résulte est en baisse entre 2019 et 2021 et en légère hausse en 2022.

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

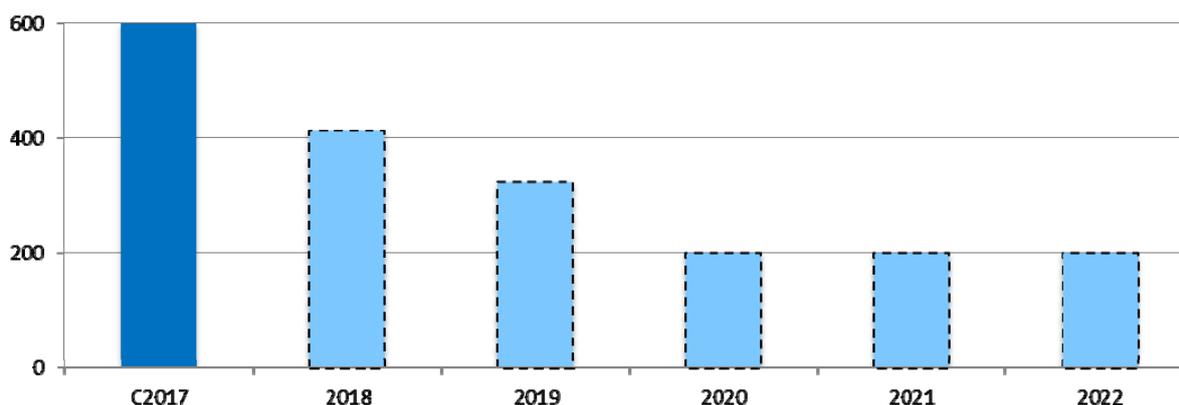
## Chapitre 9

### Evolution de la réserve conjoncturelle

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

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

En considérant les résultats présentés dans le PFQ 2019-2022, et avec l'hypothèse d'un résultat au compte 2018 conforme au budget 2018, la réserve conjoncturelle actuellement inscrite dans les comptes 2017 (599 millions) permet de couvrir les déficits cumulés futurs jusqu'au retour à l'équilibre en 2021.



## **Chapitre 10**

### **Risques financiers**

---

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

En complément du plan de mesures, d'autres dossiers seront déterminants en ce début de législature. Les réformes de la caisse de prévoyance de l'Etat, des traitements des fonctionnaires, de l'imposition des entreprises nécessiteront également de rassembler et convaincre le Parlement et la population.

#### **Risques financier majeurs**

##### **Réforme de la fiscalité des entreprises (RFFA/PF17)**

La présente planification présentée est établie hors effet financier de cette réforme dont l'effet financier est estimé à une baisse statique de revenus de 350 millions dès 2020. Ce manque à gagner initial devrait cependant être progressivement compensé par l'effet dynamique de la réforme sur l'économie cantonale.

Pour mémoire, le PL 12007 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat modifie les conditions de déclenchement du frein au déficit, avec des déficits autorisés pendant une période transitoire, ce qui explique que le présent rapport n'intègre par les effets financiers de cette réforme. Par ailleurs, le mécanisme envisagé fait actuellement l'objet de discussions avec les différentes parties prenantes.

##### **Financement des mécanismes salariaux des établissements subventionnés**

Le Conseil d'Etat a adopté le 29 août un ensemble de propositions négociées avec les organisations faïtières AGOEEER et INSOS-Genève, représentant les institutions actives dans le domaine de l'enseignement et de l'éducation spécialisés, et les établissements accueillant des personnes handicapées (EPH). Cette proposition, est susceptible de générer des augmentations des charges annuelles de 3,3 millions (2,1 millions pour l'octroi d'une annuité et 1,2 million sur la base d'une indexation des salaires de 1%). Le Conseil d'Etat a mandaté le département des finances pour négocier des accords avec les autres établissements recevant des compléments de subvention pour financer les mécanismes salariaux (annuité, effet Noria et indexation). En fonction du résultat des négociations avec les autres entités subventionnées, le coût global des mécanismes salariaux pourrait augmenter de plusieurs millions. Une évaluation précise des conséquences financières ne peut être effectuée à ce stade.

##### **Annuité 2016 : arrêt de la Chambre administrative sur la suspension de l'annuité 2016**

Le coût du paiement de l'annuité 2016 est évalué à 130 millions au compte 2018 et à 50 millions par année dès l'exercice 2019 si elle est payée à l'ensemble de la fonction publique. Le Conseil d'Etat a décidé de faire recours auprès du Tribunal fédéral.

##### **CPEG**

Le PL 12188 du Conseil d'Etat a été adopté par la Commission des finances en mai 2018 avec des amendements qui modifient son objectif et les estimations dans la planification ci-dessus. Ces modifications ne sont pas prises en compte dans la présente planification.

De plus, la commission des finances a également adopté le PL 12228 visant une recapitalisation à 75% sans modification du système de primauté. Avec l'hypothèse de cotisations inchangées par rapport à celles actuelles, le coût estimé en 2019 est supérieur à la version du Conseil d'Etat (-118 millions).

## Impôts

Les prévisions des impôts pour le projet de budget et le PFQ sont soumises à une forte volatilité durant le processus d'élaboration budgétaire. Cette volatilité est consécutive à la mise à jour des paramètres du modèle, de l'évolution des indices économiques, de l'avancement de la taxation et du résultat du panel des entreprises du mois de septembre.

Pour rappel, l'hypothèse de croissance est de -0,1% en 2018 (résultat du panel des entreprises du mois de janvier 2018) puis de 3% les années suivantes. Le prochain sondage du panel des entreprises aura lieu à la fin du mois de septembre 2018.

Les estimations fiscales vont donc encore évoluer d'ici à cet automne suite à l'avancement de la taxation et au résultat du panel des entreprises. Toutefois, durant la précédente législature, le Conseil d'Etat a présenté des amendements portant sur les revenus fiscaux allant de -40 à +50 millions, très inférieurs à l'ampleur des déficits de la présente planification financière.

## RPT

L'année 2019 représente la dernière année de la période quadriennale 2016-2019. Les valeurs actuellement inscrites dans le PFQ pour l'année 2019 correspondent aux montants transmis par l'AFF au mois de juin 2018 et actuellement soumis à consultation auprès des cantons.

Pour les années suivantes qui relèvent de la prochaine période quadriennale, les montants versés au titre de la péréquation des ressources correspondent aux dernières estimations transmises par le BAK au mois de mai 2018 évaluées selon la loi actuelle. Les montants versés au titre de la compensation des cas de rigueur diminuent chaque année de 5% également en conformité à la loi actuelle. Les montants perçus au titre de la compensation des charges excessives sont maintenus stables.

Cependant, le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019, dans lequel le Conseil Fédéral propose plusieurs modifications pour les années 2020 et suivantes, est actuellement en cours de consultation auprès des cantons. Selon les différentes modifications actuellement en discussion, ces montants peuvent être significativement revus.

## SIG

Le revenu relatif au projet de loi prévoyant le prélèvement d'une part du bénéfice des SIG (15,5 millions) est maintenu dans la planification, malgré le risque d'un dénouement défavorable au Grand Conseil. Ce revenu est déjà inscrit au budget 2018.

## Risque de crise systémique

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

A titre d'exemple, et uniquement sur le plan financier étatique, la crise de 2009 s'est traduite par une chute du produit des impôts sur les personnes physiques et morales d'environ 320 millions de francs. La constitution de la réserve conjoncturelle, qui s'élève aujourd'hui à 565 millions, a précisément pour but d'éviter qu'une telle crise contraigne l'Etat à prendre des mesures d'austérité drastiques dont l'effet est généralement d'aggraver la récession.

## Analyses de sensibilité

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

## Estimation des impôts et prévisions fiscales – sensibilité aux hypothèses retenues

Les principaux impôts, essentiellement les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, et sur le bénéfice des personnes morales, sont estimés sur la base d'hypothèses de croissance. Au moment de la publication des comptes, ces estimations sont mises à jour sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'État comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts. Ces correctifs ont été très importants et systématiquement positifs entre 2006 et 2012 (montants compris entre environ +210 et +380 millions). Le département des finances améliore continuellement ses méthodes d'estimation sur la base des derniers exercices, de manière à réduire le montant des correctifs. Ainsi, entre 2013 et 2017, les correctifs se sont situés dans une fourchette allant de -105 à +86 millions. Les correctifs d'estimation devraient à l'avenir, sauf circonstance exceptionnelles, continuer de fluctuer autour de zéro avec une marge de + ou – 100 millions de francs.

D'autre part, les prévisions budgétaires sont toujours entachées d'une marge d'erreur qu'il ne sera jamais possible de supprimer complètement. Ces écarts peuvent être la conséquence de la méthodologie utilisée (marge d'erreur) ou d'une variation des variables macroéconomiques.

La sensibilité des principales recettes fiscales à la variation des hypothèses est listée ci-après.

**Impôt cantonal sur le revenu.** L'impôt sur le revenu des personnes physiques est déterminé à l'aide d'un modèle d'estimation exploitant la relation entre l'évolution du PIB réel suisse et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% d'une année donnée induirait une variation de l'impôt (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) d'environ 34 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

**Impôt cantonal sur la fortune.** L'impôt sur la fortune des personnes physiques est basé sur un scénario de croissance de long terme fixé à +3% par année. Si la croissance de l'impôt sur la fortune n'était que de 2% pour une année donnée, la variation de l'impôt serait d'environ -8 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

**Impôt cantonal des personnes morales.** L'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales 2018 est principalement estimé sur la base d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon d'entreprises. Pour les années suivantes, la prévision de l'impôt courant est basée sur un scénario de croissance de long terme s'établissant à 3%. Si la croissance de cet impôt n'était que de 2% pour une année donnée, l'écart (y compris pour la part cantonale à l'impôt fédéral direct) se situerait à environ -18 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

**Part cantonale à l'impôt fédéral direct.** La part cantonale aux recettes fédérales qui concerne les personnes physiques et les personnes morales évolue selon les mêmes hypothèses que ces dernières sur le plan cantonal. Les risques y relatifs sont traités dans les paragraphes précédents.

**Impôts immobiliers** (impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI), droits de mutation, impôt immobilier complémentaire). Pour l'État de Genève, l'impact d'une crise immobilière sur les comptes est difficilement estimable, mais pourrait se monter à quelques dizaines de millions.

**Impôts sur les successions et donations.** Les droits de succession et donations sont fixés à 159 millions par an dans le PFQ. Ce montant, qui est établi sur la base des résultats historiques, peut toutefois fortement varier d'une année à l'autre. A titre d'exemple, lors des derniers comptes bouclés, on constate une alternance de résultats supérieurs et inférieurs au montant retenu.

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

Une augmentation des taux d'intérêts a un impact direct sur le coût de financement et donc sur le coût de la dette (charge d'intérêt). Si le niveau actuel des taux d'intérêts reste historiquement bas, une hausse des taux d'intérêts à court terme est attendue dès 2019 en fonction des fondamentaux économiques (en Suisse, en Europe et dans le monde) et des autres facteurs influençant le marché. Pour les taux d'intérêts à long terme, un mouvement de hausse, ténue, a déjà eu lieu et devrait s'accélérer en 2019. Le scénario présenté dans ce PFQ anticipe ainsi une hausse des taux d'intérêts à court et long terme de 2019 (-0,5% pour le Libor CHF 3 mois, 0,40% pour l'emprunt 10 ans Confédération) à 2022 (0,5% pour le Libor CHF 3 mois, 1,50% pour l'emprunt 10 ans Confédération).

Par rapport à ce scénario de base, une hausse de 1% des taux d'intérêts durant la période considérée de 2019 à 2022 aboutirait à une augmentation de la charge d'intérêt de 18 millions en 2019, de 30 millions supplémentaires en 2020, de 41 millions supplémentaires en 2021 et enfin de 46 millions supplémentaires en 2022, ce qui représente un total de 135 millions pour la période 2019-2022. Cette augmentation apparaît relativement contenue. Cela s'explique par le fait que la dette du canton est composée d'au moins 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe. Cette contrainte limite l'impact d'une variation des taux d'intérêts du marché.

## Conclusion

---

Selon notre Constitution, l'Etat doit équilibrer son budget de fonctionnement et compenser les déficits à moyen terme. Il doit maîtriser son endettement et le maintenir à un niveau qui ne menace pas les générations futures. Dans ce cadre, le PFQ démontre la faisabilité financière du programme de législation.

Conscient de la nécessité d'engager des réformes structurelle à long terme, le Conseil d'Etat a souhaité, par son action, garantir la pérennité des prestations à la population. Cette impulsion, motivée par sa volonté à léguer des finances durablement saines à notre canton, sera poursuivie ces prochaines années.

Cependant, le Conseil d'Etat ne peut, à lui seul, influencer qu'une partie des charges et une infime partie des revenus. Ceci implique que des modifications législatives cantonales sont nécessaires pour équilibrer à moyen terme les revenus et les charges de fonctionnement.

L'ampleur du plan de mesures s'explique par le choix délibéré de maintenir la cohésion sociale en préservant les prestations existantes à la population dans des domaines essentiels pour les familles, les enfants et les aînés. Ces prestations pourront même être améliorées avec la mise en œuvre des priorités du programme de législation : formation obligatoire jusqu'à 18 ans, Léman Express, Plage des Eaux-Vives, Nouvelle Comédie, etc.

De même, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir le niveau élevé des investissements pour rattraper le retard pris en matière d'infrastructures cantonales et achever les grands projets en cours.

En ce qui concerne la stratégie financière, le Conseil d'Etat maintient le cap fixé depuis plus d'une décennie et qui a permis de stabiliser l'endettement du canton. Il s'engage sur une croissance des charges de fonctionnement inférieure à 2% qui ne pourra être atteinte que si le plan de mesures est respecté.

Enfin, en complément du plan de mesures, d'autres dossiers seront déterminants en ce début de législature. L'assainissement de la caisse de prévoyance de l'Etat, le traitement des fonctionnaires et la réforme de l'imposition des entreprises nécessiteront également de rassembler et convaincre le Parlement et la population.

A travers ce PFQ, le Conseil d'Etat s'engage avec détermination pour donner à notre canton les outils lui permettant de relever les enjeux à venir.

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