

Comptes individuels 2020 de l'Etat de Genève

## **Exposé des motifs du Conseil d'Etat**

Mesdames et Messieurs les député-e-s,

L'année 2020 a été, à plus d'un titre, hors normes d'un point de vue général et notamment au niveau des finances publiques de notre canton.

La crise sanitaire, sociale et économique causée par la pandémie de COVID-19 a amené l'Etat de Genève à intervenir de façon substantielle, à hauteur de 378 millions de francs pour soutenir les personnes dans le besoin, les entreprises et l'ensemble du système sanitaire.

Ces interventions se sont révélées absolument indispensables pour éviter une crise bien plus dramatique. La pandémie a en outre causé une perte de revenus de 107 millions. Elle a donc un impact total sur les comptes de 485 millions, lequel n'était évidemment pas prévu au budget.

Rappelons ensuite que l'année a également été marquée par l'entrée en vigueur des trois réformes majeures adoptées par la population en mai 2019 (réforme de la fiscalité des entreprises, contreprojet à l'IN 170 augmentant les subsides d'assurance maladie et recapitalisation de la CPEG). L'impact de ces trois réformes sur le résultat des comptes 2020, de l'ordre de 497 millions, est légèrement inférieur à ce qui avait été prévu au budget (499 millions).

Les effets cumulés des réformes votées en 2019 et de la crise laissaient ainsi présager un déficit proche du milliard de francs. Celui-ci a néanmoins été nettement atténué par des revenus supplémentaires de près d'un demi-milliard de francs. Ces revenus non prévus au budget proviennent principalement de revenus fiscaux, ainsi que du surplus de distribution de la BNS.

Compte tenu de tous ces éléments, **les comptes 2020 de l'Etat bouclent sur un déficit de fonctionnement de 498 millions de francs**, moins élevé que le déficit prévu au budget 2020 (-585 millions), et ce malgré les effets de la crise qui frappe notre canton depuis mars 2020.

Pour récapituler, les comptes 2020 affichent, par rapport au budget:

- **Une augmentation des charges de 348 millions (+3.9%)**, qui s'explique par des charges directement liées à la pandémie (378 millions), augmentation légèrement atténuée par un non dépensé de 30 millions;
- **Une augmentation des revenus de 445 millions (+5.2%)**, résultant de rentrées fiscales supérieures aux estimations budgétaires, et d'une part supplémentaire au bénéfice de la Banque Nationale Suisse (BNS). Certains revenus prévus au budget n'ont toutefois pas pu être encaissés, principalement en raison de la crise sanitaire.

Les comptes 2020 incluent par ailleurs, pour la première fois, l'amortissement du coût de la recapitalisation des caisses de pension, soit une charge de 130 millions.

en millions francs

	Compte 2019	Budget 2020	Compte 2020	Ecart C20/B20	Ecart C20/C19	% var. C20/B20	% var. C20/C19
Revenus	8'898	8'545	8'990	445	92	5.2%	1.0%
Charges	-8'712	-9'011	-9'359	-348	-647	3.9%	7.4%
Amortissement réserve budgétaire	0	-119	-130	-11	-130		
<b>Résultat après amortissement de la réserve budgétaire</b>	<b>187</b>	<b>-585</b>	<b>-498</b>	<b>87</b>	<b>-685</b>		

## Impact de la crise sanitaire sur les comptes 2020

en millions francs

	Compte 2020	Budget 2020	Ecart	Dont crise sanitaire	Dont écart courant
Revenus fiscaux	7'454	7'027	427	-4	431
Revenus non fiscaux	1'250	1'281	-31	-26	-5
<b>Produits d'exploitation</b>	<b>8'704</b>	<b>8'308</b>	<b>396</b>	<b>-30</b>	<b>426</b>
Charges de personnel	-2'606	-2'603	-3	-5	2
Charges de fonctionnement	-424	-420	-4	-7	3
Subventions et charges transfert	-4'929	-4'591	-338	-370	32
Autres charges d'exploitation	-1'153	-1'148	-5	8	-13
<b>Charges d'exploitation</b>	<b>-9'112</b>	<b>-8'762</b>	<b>-350</b>	<b>-373</b>	<b>24</b>
Produits financiers	286	237	49	-78	127
Charges financières	-247	-249	2	-5	7
<b>Résultat net</b>	<b>-369</b>	<b>-466</b>	<b>97</b>	<b>-485</b>	<b>584</b>
<b>Résultat ap. amort. Réserve budgétaire</b>	<b>-498</b>	<b>-585</b>	<b>86</b>	<b>-485</b>	<b>572</b>
Impact de la crise sanitaire sur les revenus				-107	
Impact de la crise sanitaire sur les charges				-378	

Les conséquences financières de la crise sanitaire sont difficiles à appréhender dans leur totalité. Ainsi, dans la présentation du tableau ci-dessus, la perte de substance fiscale liée à la COVID a été limitée à la perte de l'impôt sur les casinos (-4 millions), du fait de leur fermeture. En effet, l'administration fiscale n'est pas en mesure d'estimer et d'isoler l'effet COVID sur les revenus fiscaux. Les pertes d'autres revenus (amendes, émoluments, intérêts fiscaux, part aux bénéfices de l'Aéroport international de Genève et de la Fondation des parking) sont également basées sur des estimations (-103 millions, en grande partie dans le résultat financier).

En revanche, du côté des charges d'exploitation, le coût de l'intervention de l'Etat peut être évalué plus précisément. Celui-ci est conséquent, de l'ordre de 378 millions, soit 4.2% des charges inscrites au budget 2020. Il concerne aussi bien les mesures de soutien à l'économie qu'à la population, à la culture, ainsi que les montants supplémentaires versés aux entités subventionnées et les mesures de lutte contre la COVID.

### Effet des réformes mises en œuvre en 2020

L'année 2020 est la première année de mise en œuvre des trois réformes votées en 2019. Le coût net de ces trois réformes aux comptes 2020 est proche de la somme budgétée, soit 497 millions (195 millions pour les caisses de pension, 173 millions pour les subsides d'assurance-maladie et 129 millions pour la RFFA), contre 499 millions au budget. Il est cependant difficile d'estimer l'effet de la RFFA sur les revenus fiscaux, la baisse du produit de l'impôt sur le bénéfice des entreprises en 2020 étant à la fois liée à la mise en œuvre de la réforme et aux effets de la pandémie.

Par ailleurs, le montant définitif de la recapitalisation de la CPEG et de la FPTPG à la charge de l'Etat de Genève s'établit à 5.3 milliards. L'Etat a remboursé par anticipation un peu plus d'un milliard en 2020, et la dette vis-à-vis des deux caisses s'établit à 4.2 milliards au 31 décembre 2020.

## Des revenus supplémentaires compensant en partie le coût de la pandémie

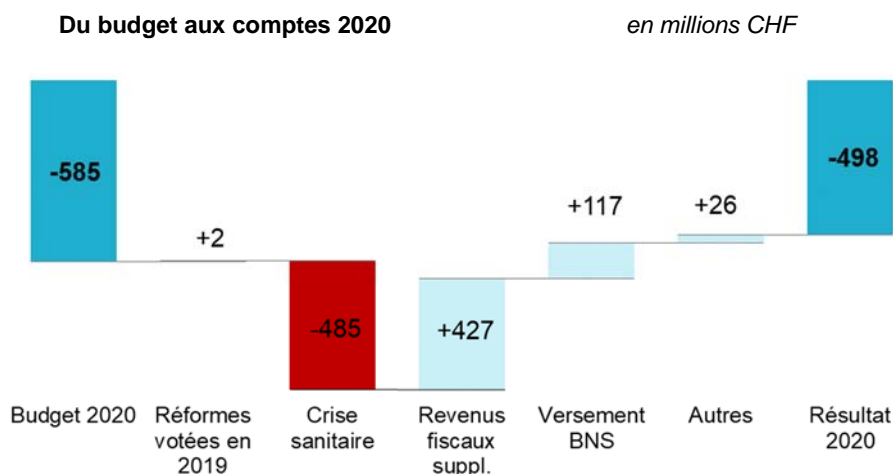
La limitation du déficit enregistré en 2020 par rapport au budget s'explique principalement par des revenus non prévus, à savoir:

- des rentrées fiscales supérieures aux estimations budgétaires (427 millions), dues en grande partie à des correctifs et rectifications des années antérieures à 2020;
- une part au bénéfice de la Banque Nationale Suisse (BNS) plus élevée que prévue (+117 millions de plus que le budget).

Par rapport aux comptes 2019, ces suppléments de recette sont moindres (91 millions pour les impôts et 79 millions pour la BNS).

### Passage du budget 2020 aux comptes 2020

La différence de 87 millions entre budget et comptes s'explique par le coût de la crise sanitaire compensé par les revenus supplémentaires. Hormis ces éléments, il n'y a pas d'écarts significatifs entre le budget voté et les comptes :

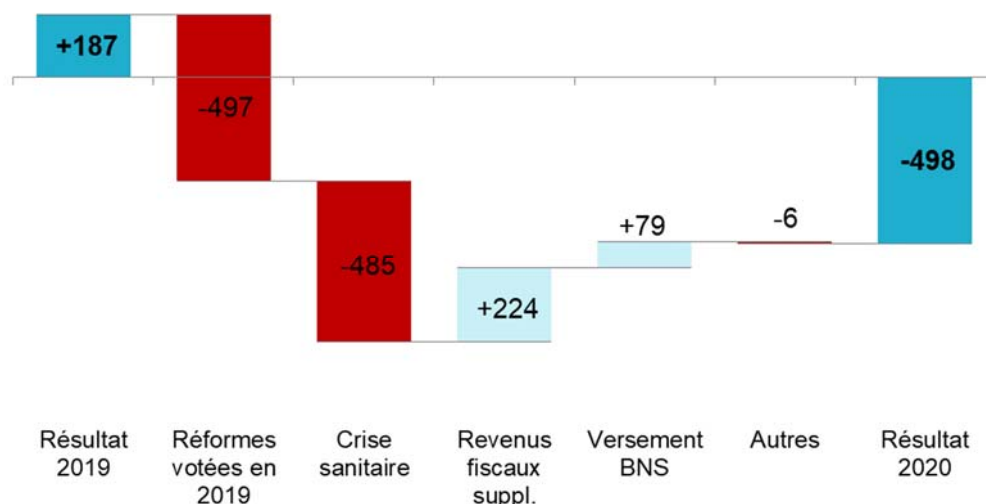


### Passage des comptes 2019 aux comptes 2020

Entre 2019 et 2020, le résultat se dégrade de 685 millions, en raison du coût des réformes votées en 2019 (497 millions), de la crise sanitaire (485 millions), et ce malgré des revenus supplémentaires à hauteur de 303 millions (après neutralisation de l'effet RFFA et COVID).

## Evolution du résultat entre 2019 et 2020

en millions CHF



## 1. Cadre économique

Sous l'effet de la pandémie et des mesures prises en mars 2020 par les pays pour endiguer sa propagation, l'économie mondiale s'est fortement contractée au premier semestre 2020. Selon les estimations du Fonds Monétaire International (FMI) émises en janvier 2021, le recul devrait atteindre 4,4 % pour l'ensemble de l'année 2020, en termes réels.

En Suisse, le SECO estime la baisse du Produit Intérieur Brut (PIB) à 3,3 %. Malgré son ampleur, cette diminution est limitée en comparaison internationale. Avant l'arrivée de la deuxième vague, le rebond conjoncturel en Suisse était plus fort que prévu, supérieur à celui observé dans la plupart des pays européens. La croissance s'est toutefois tassée au quatrième trimestre.

A Genève, l'économie étant particulièrement exposée, notamment en raison de l'importance du tourisme d'affaires et de la Genève internationale, les prévisions tablaient tout d'abord sur une baisse du PIB nettement plus prononcée qu'à l'échelon suisse. En fin de compte, selon les estimations du Groupe de perspectives économiques émises en janvier 2021, le recul du PIB cantonal se fixe à 3,5 % en 2020, soit une ampleur très proche de celle estimée pour la Suisse.

Comme à l'échelon du pays, la situation dans le canton varie beaucoup selon les branches d'activités en fin d'année 2020. Certaines d'entre elles continuent de souffrir des conséquences de la pandémie : hôtellerie, restauration, transport aérien, commerce non alimentaire, services de proximité, culture, sport ainsi qu'événementiel. Selon les cas, elles sont touchées soit par les mesures prises par les autorités, soit par la chute du tourisme d'affaires et de l'activité générée par la Genève internationale.

En revanche, l'horlogerie et la bijouterie, durement affectées au printemps, ont retrouvé de la vigueur, principalement grâce au renforcement de la demande asiatique. En outre, le négoce international est également en phase de reprise, entraînant dans son sillage les activités qui lui sont liées, comme le financement du commerce extérieur.

## 2. Evolution des revenus

Les revenus 2020 sont supérieurs de 445 millions au budget et de 92 millions aux comptes 2019 (respectivement +5.2% et +1.0%). L'essentiel de ces augmentations proviennent des revenus fiscaux et du surplus de distribution de la BNS (117 millions de plus qu'au budget et 79 millions de plus qu'aux comptes 2019).

en millions francs

	Compte 2019	Budget 2020	Compte 2020	Ecart C20/B20	Ecart C20/C19	% var. C20/B20	% var. C20/C19
Revenus fiscaux	7'363	7'027	7'454	427	91	6.1%	1.2%
Revenus non fiscaux	1'270	1'281	1'250	-31	-20	-2.4%	-1.6%
Produits financiers	265	237	286	49	21	20.7%	7.9%
<b>Total des revenus</b>	<b>8'898</b>	<b>8'545</b>	<b>8'990</b>	<b>445</b>	<b>92</b>	<b>5.2%</b>	<b>1.0%</b>

### Revenus fiscaux

Les revenus fiscaux se montent à 7'454 millions et dépassent le montant budgété de 427 millions (+6.1%). La croissance par rapport aux comptes 2019 s'élève à 91 millions (+1.2%). L'excédent de recettes fiscales s'explique principalement par des correctifs importants concernant des années antérieures et par des droits d'enregistrements extrêmement élevés résultant de transactions immobilières significatives, détaillés ci-après.

### Evolution des impôts par catégorie

en millions francs

En millions de francs	C2019	B2020	C2020	Ecart C20/B20	Ecart C20/C19	% var. C20/B20	% var. C20/C19
Personnes physiques (PP)	4'557	4'548	4'808	+260	+251	+5.7%	+5.5%
Personnes morales (PM)	1'639	1'358	1'350	-8	-289	-0.6%	-17.7%
Part cantonale aux recettes fédérales	541	570	587	+17	+46	+2.9%	+8.6%
Impôts immobiliers	539	506	641	+134	+102	+26.5%	+18.9%
Droits de successions et donations	195	157	188	+31	-6	+20.1%	-3.2%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	114	116	117	+1	+4	+0.9%	+3.3%
Autres impôts	13	10	9	-1	-5	-12.8%	-35.0%
Compensation financière relative aux frontaliers	-235	-238	-246	-8	-11	+3.2%	+4.7%
<b>Total Impôts, taxes et droits</b>	<b>7'363</b>	<b>7'027</b>	<b>7'454</b>	<b>427</b>	<b>91</b>	<b>+6.1%</b>	<b>+1.2%</b>

## Personnes physiques

L'impôt sur le revenu et la fortune présente l'excédent le plus important par rapport au budget (+260 millions, +5.7%) ainsi que la plus forte progression par rapport aux comptes 2019 (+251 millions; +5.5%).

Millions de francs	Ecart C2020/B2020			Ecart C2020/C2019		
	Total	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune	Total	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune
<b>Personnes physiques</b>						
Impôt courant	-4	+14	-18	+138	+111	+27
Correctifs et rectifications	+233	+209	+24	+90	+93	-3
Autres	+31	+31	+0	+22	+22	+0
<b>Total</b>	<b>+260</b>	<b>+254</b>	<b>+6</b>	<b>+251</b>	<b>+226</b>	<b>+24</b>

L'impôt sur le revenu constitue l'essentiel de ce dépassement de 260 millions par rapport au budget. Il est constitué des estimations concernant l'impôt courant (année en cours) et d'estimations concernant les années antérieures. L'estimation de l'impôt courant sur le revenu est légèrement supérieure au montant retenu dans le budget (+14 millions) et ce, malgré la forte dégradation des hypothèses de croissance du PIB en lien avec la crise sanitaire (+1.5% au budget contre -3.0% dans les comptes). Ce résultat contre-intuitif s'explique par la prise compte des taxations et déclarations fiscales de l'année 2019, qui servent de point de départ pour l'estimation 2020, et qui s'avèrent supérieures à ce qui était prévu lors des travaux budgétaires. La réévaluation à la hausse des impôts concernant des années antérieures (principalement 2019) contribue également à la comptabilisation de correctifs important (+233 millions).

A noter que l'estimation de l'impôt courant inclut les effets de la modification de la taxation privilégiée des dividendes provenant de participations qualifiées, mesure d'accompagnement de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), qui génère des recettes supplémentaires évaluées à 30 millions. De plus, l'impact de l'élargissement du cercle des bénéficiaires de subsides d'assurance-maladie (Contreprojet à l'IN170 – PL 12416-A) engendre des recettes supplémentaires évaluées à 6 millions. Ces éléments étaient déjà connus et intégrés lors de l'élaboration du budget.

## Personnes morales

L'estimation de l'impôt des personnes morales pour l'année fiscale 2020 est largement inférieure au montant retenu dans le budget (-105 millions). Cette forte révision à la baisse est directement liée la dégradation de la situation économique consécutive à la crise sanitaire. L'impôt courant sur le bénéfice est déterminé sur la base des indications fournies, en janvier 2021, par plus de 100 entreprises parmi les plus importantes du canton sur l'estimation de leurs bénéfices en 2020. Les résultats de cette enquête attestent d'une détérioration importante par rapport à l'enquête réalisée en septembre 2019 pour le budget. La baisse concerne la quasi-totalité des branches économiques. Les impacts fiscaux les plus importants touchent l'horlogerie et le commerce international.

La baisse de l'impôt courant est en partie compensée par les correctifs d'estimations sur les années antérieures qui font état d'une situation plus favorable que celle qui avait été estimée un an plus tôt.

Les impôts des personnes morales subissent une forte baisse par rapport aux comptes 2019 (-289 millions). Cette évolution traduit les effets cumulés de la RFFA et de la crise économique consécutive à l'épidémie de COVID.

Millions de francs	Ecart C2020/B2020			Ecart C2020/C2019		
	Total	Impôt sur le bénéfice	Impôt sur le capital	Total	Impôt sur le bénéfice	Impôt sur le capital
<b>Personnes morales</b>						
Impôt courant	-105	-105	-1	-336	-305	-31
Correctifs et rectifications	+83	+89	-6	+33	+33	+0
Autres	+14	+14	+0	+14	+14	+0
<b>Total</b>	<b>-8</b>	<b>-2</b>	<b>-7</b>	<b>-289</b>	<b>-259</b>	<b>-31</b>

### Autres impôts

Les autres impôts contribuent également au dépassement des estimations figurant au budget. Les impôts liés à l'immobilier, et plus particulièrement les droits d'enregistrements, font état d'un excédent significatif. Des transactions immobilières portant sur des montants importants sont à l'origine de cette production record de 326 millions (+134 millions par rapport au budget). Les droits de successions et de donations participent également à ce surplus, mais dans une moindre mesure (+31 millions).

La part cantonale aux recettes fédérales évolue positivement par rapport aux comptes 2019 (+46 millions), et ce malgré une importante diminution de l'impôt anticipé (baisse de 38 millions). Cette évolution favorable est due à une des mesures d'accompagnement de la RFFA, prévoyant une augmentation de la part de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons. En effet, dès 2020, cette part passe de 17% à 21.2%. A Genève, un cinquième de cette augmentation est reversé aux communes, portant ainsi la part du canton à 20.36%.

Millions de francs	Ecart C2020/B2020	Ecart C2020/C2019
<b>Autres impôts</b>		
Part cantonale aux recettes fédérales	+17	+46
<i>dont impôt fédéral direct des personnes physiques</i>	+22	+57
<i>dont impôt fédéral direct des personnes morales</i>	+21	+27
<i>dont impôt anticipé</i>	-26	-38
Impôts liés à l'immobilier	+134	+102
Autres	+31	-7
<b>Total</b>	<b>+182</b>	<b>+141</b>

### Autres revenus et revenus financiers

La crise sanitaire a eu un effet sur les revenus non fiscaux, avec une perte de revenus estimée à -107 millions, notamment des prestations de services non facturées au public durant le semi-confinement (-19 millions), moins d'amendes délivrées (-7 millions), des intérêts fiscaux non facturés (-30 millions), aucune rétrocession du bénéfice de l'Aéroport international de Genève (-43 millions) et une moindre rétrocession de résultat de la Fondation des parkings (-4 millions).



## 3. Evolution des charges

### Évolution de l'ensemble des charges

en millions francs

	Compte 2019	Budget 2020	Compte 2020	Ecart C20/B20	Ecart C20/C19	% var. C20/B20	% var. C20/C19
Charges de personnel	2'540	2'603	2'606	3	66	0.1%	2.6%
Charges de fonctionnement	421	420	424	4	3	1.0%	0.7%
Subventions accordées	4'291	4'591	4'936	345	645	7.5%	15.0%
Péréquation et parts de revenus	419	400	399	-1	-20	-0.2%	-4.8%
Dédommagements	102	91	88	-3	-14	-3.3%	-13.7%
Dotations aux amortissements	521	508	508	0	-13	0.0%	-2.5%
Autres charges d'exploitation	191	149	155	6	-36	4.0%	-18.8%
Charges financières	227	249	243	-6	16	-2.4%	7.0%
<b>Total des charges avant amortissement réserve budgétaire</b>	<b>8'712</b>	<b>9'011</b>	<b>9'359</b>	<b>348</b>	<b>647</b>	<b>3.9%</b>	<b>7.4%</b>

#### 3.1 Comparaison entre les comptes 2020 et le budget 2020

Les charges atteignent 9.4 milliards en 2020. Comme chaque année, les subventions et les charges de personnel représentent environ 80% des charges totales. Les charges 2020 dépassent le budget de 348 millions (+3.9%). La majeure partie de ce dépassement s'explique par le coût de la pandémie (378 millions détaillés ci-dessous).

##### 3.1.1 Des charges maîtrisées hors effet COVID

Hors dépenses extraordinaires liées à la crise sanitaire, les charges sous contrôle du Conseil d'Etat sont maîtrisées : les dépenses de personnel sont inférieures de 2 millions au budget, et les charges de fonctionnement sont aussi inférieures de 3 millions au budget.

Les subventions hors COVID sont inférieures de 32 millions au budget (-0.7%). En 2020, on constate plusieurs non dépensés : -9 millions pour les entreprises publiques, -14 millions pour les organisations privées à but non lucratif, -13 millions pour d'autres subventionnés. Quant aux subventions destinées aux ménages privés, elles respectent la cible budgétaire avec un non dépensé de -4 millions (-0.2%). En revanche, 16 millions supplémentaires ont été attribués au financement des soins à charge de l'Etat de Genève.

In fine, l'Etat a dépensé 24 millions de moins que ce qui était prévu au budget au niveau des charges d'exploitation.

##### 3.1.2 Effet de la crise sanitaire sur les charges 2020

Selon la meilleure estimation possible en ce début d'année 2021, la crise sanitaire aura grevé les charges à hauteur de 378 millions aux comptes 2020.

**Des aides à fonds perdus** ont été allouées pour 138 millions : 86 millions de mesures de soutien à l'économie (dont 25 millions pour les cas de rigueur, 18 millions aux bailleurs de locaux commerciaux, 16 millions versés au secteur de la restauration et des débits de boisson, 7 millions aux commerces) ; 33 millions de soutien à la population (aides versées à des organismes à but non lucratif qui soutiennent des personnes dans le besoin) ; 16 millions de soutien à la culture.

232 millions de **subventions supplémentaires** ont été attribuées en 2020 : les HUG ont perçu 168 millions pour couvrir le déficit de revenu consécutif à la suspension des activités électives et ambulatoires et leurs frais supplémentaires ; les cliniques ont reçu une compensation de 16 millions pour indemniser leur réquisition ; les transports publics ont été aidés à hauteur de 24 millions ; l'Hospice général a perçu 14 millions supplémentaires pour financer des dossiers d'aides à la population précarisée par la crise.

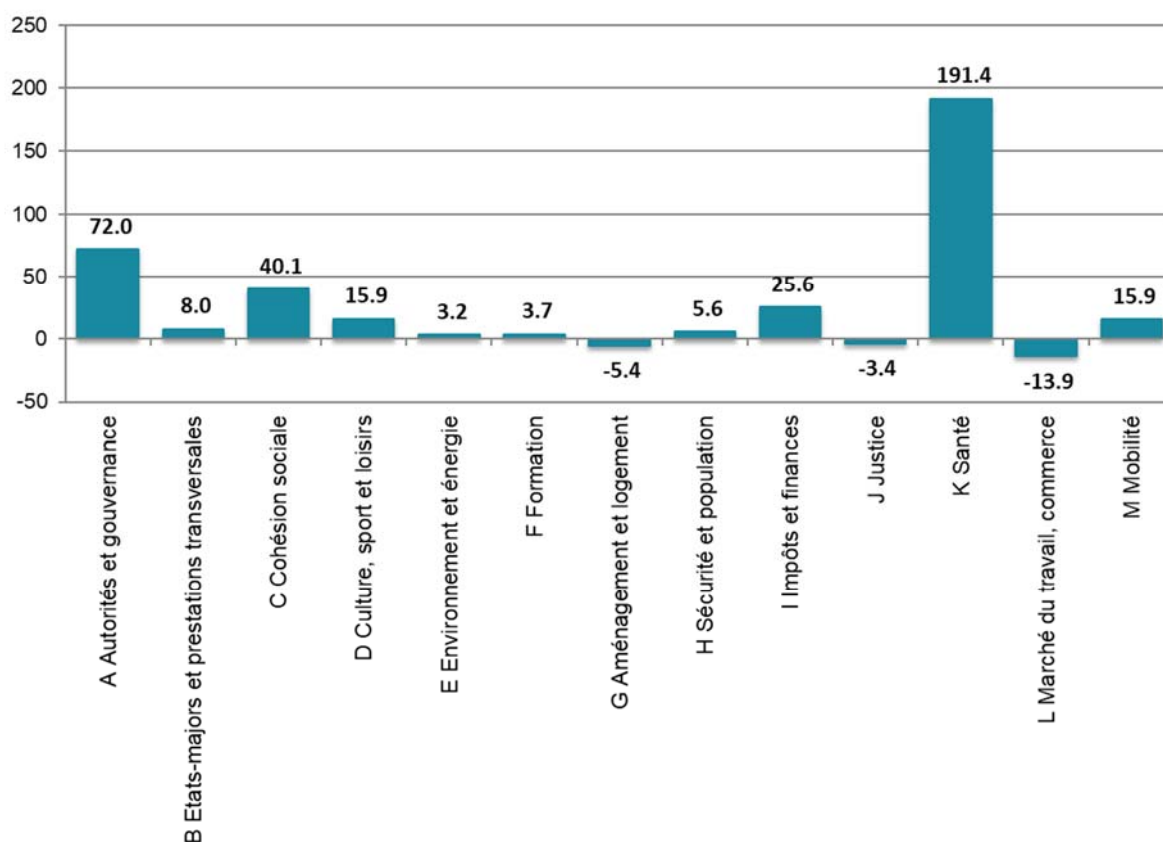
En outre, l'Etat a dû acheter du matériel de protection et embaucher des personnes pour la cellule COVID qui organise le traçage des cas contacts, pour un coût de 8 millions. En revanche, la crise sanitaire a provoqué un non dépensé sur certaines charges de personnel (par exemple pour les frais de formation ou en raison de délais de recrutements allongés).

### 3.2 Evolution des charges entre les comptes 2019 et 2020

En ce qui concerne l'évolution globale des charges entre les comptes 2019 et 2020, les 647 millions supplémentaires (+7.4%) trouvent leur origine pour plus de la moitié dans la crise sanitaire (378 millions estimés soit 58% de la hausse des dépenses). Indépendamment de la pandémie, on constate une augmentation des charges de l'ordre de 274 millions, dont 66 millions de charges de personnel, principalement en raison des nouveaux postes 2019 et 2020 (24.3 millions) et de l'annuité 2019/2020 (31 millions). Les subventions, hors aides COVID, ont augmenté de 269 millions, en lien avec la santé (+133 millions) et les aides aux ménages privés (+160 millions), compensés par une baisse des autres subventions. En revanche, l'Etat enregistre une baisse des charges entre 2019 et 2020 pour la péréquation (-20 millions), les amortissements (-13 millions) et les autres charges d'exploitation (-40 millions, notamment en raison d'une moindre dépréciation des créances fiscales).

## 4. Charges par politiques publiques

Variations entre les comptes 2020 et le budget 2020 (en millions)



Les charges aux comptes 2020 sont supérieures de 358.6 millions au budget 2020. Les politiques publiques suivantes présentent les principaux écarts par rapport au budget :

- **A Autorités et gouvernance (+ 72.0 millions)** Cet écart s'explique principalement par les mesures liées à la COVID (+84.6 millions d'indemnisation dont notamment 24.9 millions en lien avec les cas de rigueur, 17.6 millions pour les bailleurs de locaux commerciaux, 16.3 millions liés au secteur de la restauration et débits de boissons, et 7 millions en faveur des commerces et activités de proximité). Il est compensé par un non dépensé de 5.1 millions en lien avec le nombre d'opérations électorales moins élevées que prévu (élections tacites du pouvoir judiciaire, annulation de la votation du 17 mai 2020 en raison de la pandémie) et environ 5 millions sur le programme A02 Conseil d'Etat, en lien notamment avec la caisse de pension des magistrats et des dépenses générales moins élevées que prévu en raison de la crise sanitaire.
- **B Etats-majors et prestations transversales (+8.0 millions, +1.1%).** Cet écart s'explique par le crédit supplémentaire accordé à l'OCBA par la Commission des finances (+7.9 millions), afin de lui permettre d'assurer ses prestations logistiques en faveur des départements, en particulier l'entretien des bâtiments et les locations, par des amortissements plus importants (+3.7 millions) ainsi que par une dotation complémentaire à la provision relative aux engagements de l'État vis-à-vis du groupe d'investisseurs ENSEMBLE et de la Ville de Genève s'agissant de la dépollution du site des Vernets (+2 millions). Ces dépassements sont partiellement compensés par des dépenses

inférieures au budget, à savoir les rentes-pont AVS (-2.3 millions) ainsi que -3.2 millions résultant de vacances de poste et frais liés au personnel moindres (frais de formation, recrutement, etc.) principalement en raison de la pandémie.

- **C Cohésion sociale (+40.1 millions, +2.0%).** Cet écart s'explique principalement par des dépassements liés aux mesures cantonales visant à atténuer les conséquences sociales de la pandémie (+50.9 millions), aux prestations complémentaires AVS et AI (+12 millions), à la couverture des créances des assureurs pour les primes impayées selon l'article 64a LAMal (+12.7 millions). Ces dépassements sont partiellement compensés par des dépenses inférieures au budget liées aux prestations en matière d'action sociale (-1.4 million), aux dépréciations nettes de créances des prestations complémentaires AVS/AI/FAM indûment versées (-7.5 millions), aux dépréciations nettes de créances des prestations du SAM indûment versées (-3.2 millions), aux prestations d'aide aux migrants (-2.4 millions), aux prestations complémentaires familiales (-7.1 millions), aux subsides d'assurance-maladie (-2.1 millions), aux allocations familiales pour personnes non actives (-5.3 millions) et aux ouvertures de nouvelles places en EPH (-6.4 millions).
- **D Culture, sport et loisirs (+15.9 millions).** Ce dépassement est principalement dû à la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'indemnisation des pertes financières des entreprises culturelles et des acteurs culturels liées à la pandémie (+16.2 millions).
- **E Environnement (+3.2 millions, +3.6%).** Le dépassement a principalement trois origines. En complément de l'ordonnance fédérale (ordonnance COVID-19 déclassement de vins), des subventions cantonales ont été versées au secteur viti-vinicole pour un total de 1.2 million. Se rajoute la dotation de la provision pour sites contaminés (+1.1 million) ainsi que des travaux et études supplémentaires au service du lac, de la renaturation des cours d'eau et de la pêche financés par les reports budgétaires (+1 million).
- **F Formation (+3.7 millions, +0.2%).** Ce dépassement est principalement dû aux charges de transfert (+7.3 millions), en particulier : +4.5 millions pour les frais de placements éducatifs essentiellement en lien avec la prise en charge de migrants mineurs non accompagnés; +2.4 millions pour des mesures financières dans le cadre du plan urgent du Conseil d'Etat de soutien à l'apprentissage et aux entreprises formatrices; versement d'une indemnité complémentaire de +1 million à l'Université de Genève pour les aides aux étudiants touchés financièrement par la crise sanitaire; +0.5 million pour les contributions genevoises aux accords intercantonaux universitaires et aux accords sur les HES relatifs à la mobilité estudiantine. A l'inverse, les mesures individuelles de pédagogie spécialisée (prestations de logopédie, psychomotricité, EPS et SPES) ont subi l'impact de la crise sanitaire et les dépenses s'avèrent inférieures au budget voté de -1.6 million. De même, les charges de biens et services sont inférieures au budget de -3.9 millions, notamment en raison d'un non dépensé lié à la crise sanitaire (fermeture des écoles lors de la première vague, annulation des camps, voyages d'études et sorties scolaires, organisation partielle des examens de fin d'apprentissage sans experts, etc.).
- **H Sécurité et population (+5.6 millions, +0.9 %)** Ce dépassement découle principalement des charges de personnel (+18.9 millions) et de la nécessité de constituer des provisions pour couvrir le risque concernant un litige opposant l'Etat de Genève aux policiers et agents de détention portant sur les

indemnités pour travail entre 6 heures et 19 heures les week-ends et jours fériés. Il est partiellement compensé par des non dépensés sur les charges de biens et services (-11.2 millions). Cet écart provient principalement des dépréciations d'actifs concernant les créances de la police dont le budget était trop élevé (-7.4 millions) et de consommations moindres dans le domaine de la détention, qui a vu sa population carcérale diminuer et une partie de ses ateliers être fermés ou connaître des ouvertures différées en raison de la crise sanitaire. Enfin, un non dépensé est constaté au niveau des charges de transfert (-2.3 millions). Celui-ci concerne principalement des parts de revenus revenant à la Confédération.

- **I Impôts et finances (+25.6 millions, +2.7%).** Ce dépassement s'explique principalement par la moins-value relative aux études activées du projet abandonné des Dardelles (+9.7 millions), la dépréciation complémentaire du prêt à la Fondation Genève Tourisme (+9.1 millions), la dotation à la provision pour créances fiscales (+8.6 millions), des charges d'intérêt de la dette supérieures (+6.5 millions) essentiellement en raison de l'augmentation de 0.5 milliard à 1 milliard de l'apport initial en liquidités à la CPEG dans le cadre de sa recapitalisation, d'une moins-value sur des actifs situés dans le quartier Praille-Acacias-Vernets (+3 millions) ainsi que l'augmentation des intérêts fiscaux à la charge de l'Etat (+2.5 millions). Cette augmentation est partiellement compensée par une diminution des charges découlant de la recapitalisation de la CPEG (-13.4 millions) dont les aspects techniques et financiers ont évolué en 2020.
  
- **K Santé (191.4 millions, +13.1%).** Cet écart s'explique par des dépenses supplémentaires concernant les charges de transfert (+179.3 millions), les charges de biens et services (+7.9 millions) et les charges de personnel (+4.2 millions). Le différentiel relatif aux charges de transfert s'explique par les montants octroyés dans le cadre de la lutte contre la COVID (+196.9 millions) partiellement compensés par des non dépensés sur d'autres lignes budgétaires (-24.9 millions).

Les principaux montants octroyés dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire sont destinés :

- aux HUG (+168.5 millions) pour compenser leurs pertes de facturation, financer les achats de matériel (respirateurs, matériel de protection, etc...) et la mise en œuvre d'un dispositif spécifique dédié à la COVID ;
- aux cliniques privées (+16.3 millions) pour les dédommager des pertes qu'elles ont subies lors des réquisitions ;
- à l'Imad (+8.8 millions) pour les surcoûts des prestations de soins ;
- aux établissements médico-sociaux (EMS) (+ 2.7 millions) pour le matériel de protection nécessaire et celui permettant de conserver le lien avec les proches ;
- aux foyers de jour (+0.3 million) ;
- à la constitution d'une provision pour couvrir le risque financier afférent aux dossiers des patients des HUG transférés dans les EMS sans garanties financières suffisantes (+0.3 million).

Un dépassement de +9.2 millions est par ailleurs constaté en matière de contribution cantonale pour les prestations hospitalières stationnaires sans qu'un lien avec la crise sanitaire puisse être arrêté.

Les non dépensés concernent pour leur part principalement :

- les dotations aux provisions LIMA (-13 millions) ;

- les retards d'ouverture de lits EMS (-2.5 millions) ;
- la subvention de fonctionnement versée à l'Imad (-2.1 millions) ;
- les retards d'ouverture de lits UATm (-1.7 million) ;
- les prestations de soins à domicile hors COVID (-1.4 million) ;
- les places en foyers de jour (-0.9 million) ;
- les retards d'ouverture d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA) (-1.2 million) ;
- moins de lits d'unité d'accueil temporaire et de répit (UATR) (-0.9 million).

Le dépassement concernant les charges de biens et services (+7.9 millions) est directement lié à la crise sanitaire et s'explique par l'acquisition de matériel de protection par le biais des HUG et le recours à des mandataires externes, alors que celui portant sur les charges de personnel (+4.2 millions) découle de l'engagement du personnel nécessaire à la cellule de suivi COVID du service du médecin cantonal.

- **M Mobilité (+15.9 millions, +3.2%).** Cet écart s'explique principalement par les subventions complémentaires destinées aux opérateurs de transports publics pour compenser la perte de recettes commerciales en raison de la crise sanitaire (+24.4 millions). Ce dépassement est tempéré par des amortissements (-5.6 millions), lesquels dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, des frais de recapitalisation de la FPTGP (-1.7 million) et des charges de personnel en raison de la vacance de postes (-1.4 million) moindres.

Parmi les autres politiques publiques, certaines présentent un non dépensé par rapport au budget. Il s'agit des politiques publiques suivantes :

- **G Aménagement et logement (-5.4 millions, -4.2%).** Les subventions au logement sont inférieures au budget de presque 2.1 millions. Les différents programmes de cette politique publique ont aussi consommé moins d'études et d'honoraires de prestataires (-1.9 million). Se rajoutent également des amortissements plus faibles (-2.1 millions) suite essentiellement à des reclassements d'actifs au patrimoine financier. A l'inverse, les dépréciations de créances sont plus élevées de 1.7 million.
- **J Justice** Les charges de fonctionnement 2020 du Pouvoir judiciaire présentent un non dépensé budgétaire **(-3.5 millions, -1.8%)**. Les charges liées à l'assistance judiciaire ainsi que les provisions pour débiteurs douteux n'ont pas atteint le niveau budgété, essentiellement en raison de l'impact de la pandémie sur l'activité judiciaire, ralentie au printemps 2020.
- **L Marché du travail, commerce (-13.9 millions, -9.3%).** L'écart constaté découle principalement de non dépensé relatif aux charges de transfert, aux charges de personnel et aux charges de biens et services et autres charges d'exploitation. Le différentiel concernant les charges de transfert (-8.2 millions) s'explique notamment par le refus du projet de loi instaurant les allocations de premier emploi (APE) (-1.1 million), par une participation cantonale au financement des mesures du marché du travail inférieure (-0.9 million) et par un moindre recours de la part des employeurs aux autres mesures cantonales de lutte contre le chômage compte tenu du contexte sanitaire, (-6.3 millions). La différence concernant les charges de personnel (-4.7 millions) trouve son origine à l'office cantonal de l'emploi (OCE) (-3.2 millions) et à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) (-1.5 million). Il s'explique d'une part, par le fait que le budget de l'OCE tablait sur un nombre de

demandeurs d'emploi supérieur à celui constaté tout au long de l'année et d'autre part, par le déploiement progressif de l'inspection paritaire des entreprises (IPE) à l'OCIRT. Enfin, l'écart constaté sur les charges de biens et services et autres charges d'exploitation (-1.1 million) s'explique principalement par des non dépensés à l'OCE.

## 5. Un niveau d'investissement ralenti par la crise sanitaire

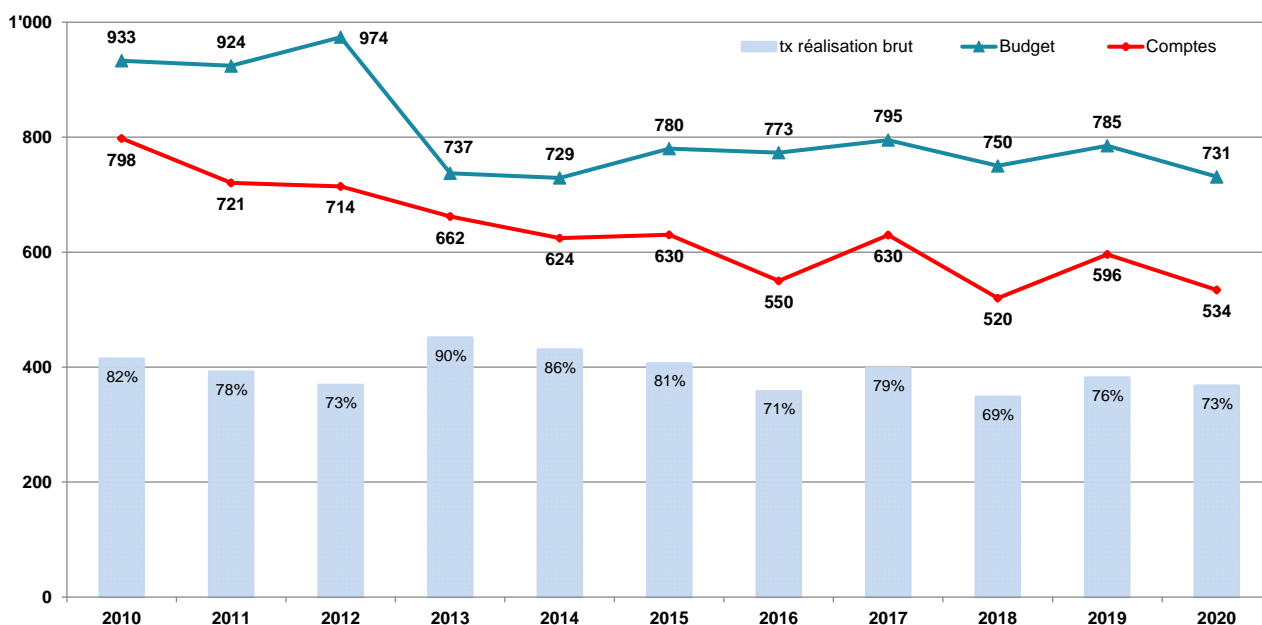
En 2020, les investissements nets s'élèvent à 492 millions, en baisse de 15% par rapport à 2019. Les dépenses d'investissements, hors prêts du patrimoine administratif, s'établissent à 534 millions et diminuent de 10% par rapport à l'année précédente. Les recettes d'investissements, hors prêts du patrimoine administratif, transferts et cessions d'actifs, se montent à 42 millions, en hausse de 110% par rapport aux comptes 2019.

En millions de francs	Comptes 2019	Budget 2020	Comptes 2020	% var. C20/B20	% var. C20/C19
Dépenses d'investissement	596	731	534	-27%	-10%
Recettes d'investissement	20	32	42	31%	110%
<b>Investissements nets</b>	<b>576</b>	<b>699</b>	<b>492</b>	<b>-30%</b>	<b>-15%</b>

Remarque : dépenses et recettes d'investissement hors prêts du patrimoine administratif, transferts et cessions d'actifs

Le taux de réalisation des investissements bruts (rapport entre le budget et les comptes) est de 73% pour 2020, en légère baisse par rapport à 2019 où ce taux était de 76%.

### Evolution des dépenses d'investissement 2010 à 2020



(hors prêts du patrimoine administratif)

La crise de la COVID a engendré l'arrêt des chantiers aux mois de mars et avril. Au regard des nouvelles règles sanitaires, le redémarrage des travaux a nécessité des adaptations de calendrier et d'exécution. Le montant des dépenses d'investissement est fortement influencé par ces événements externes qui expliquent que l'exercice

2020 soit inférieur à l'exercice 2019. Le niveau des dépenses en 2020 est l'un des plus bas de ces dix dernières années.

En dépit de ces événements, le taux de réalisation des dépenses inscrites au budget (73%) se maintient à un niveau proche de 2019 (76%), et de la moyenne constatée sur les 10 dernières années (78%).

Malgré les difficultés engendrées par la crise sanitaire, les travaux de chantiers d'envergure continuent de progresser. Les principaux projets demeurent la route des Nations, le prolongement de la ligne de tramways à Bernex ou la relocalisation de la caserne des Vernets, étape préliminaire au démarrage du grand projet urbain Praille-Acacias-Vernets (PAV).

Cette année 2020 a également été marquée par la mise en exploitation complète du dépôt TPG *En Chardon*, ainsi que par l'ouverture définitive de la plage publique des Eaux-Vives.

Le taux de réalisation des crédits d'investissement diffère en fonction de leur nature. Les crédits de renouvellement sont globalement conformes au budget avec un taux de réalisation de 97% contre 104% en 2019, alors que ceux portant sur le financement de nouveaux actifs n'ont été réalisés qu'à hauteur de 60%, en baisse par rapport à 2019 (64%), mais supérieur à 2018 (56%).

Le taux de réalisation plus faible des nouveaux actifs s'explique principalement par le retard ou le report de certains projets, par exemple, la finalisation des 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> étapes du centre médical universitaire, les travaux de la route des Nations, le prolongement du tronçon de tramway à Bernex dont la mise en service a été décalée à 2021, ainsi que par des objets prévus au budget, mais dont les bases légales permettant leur mise en œuvre n'ont pas été votées.

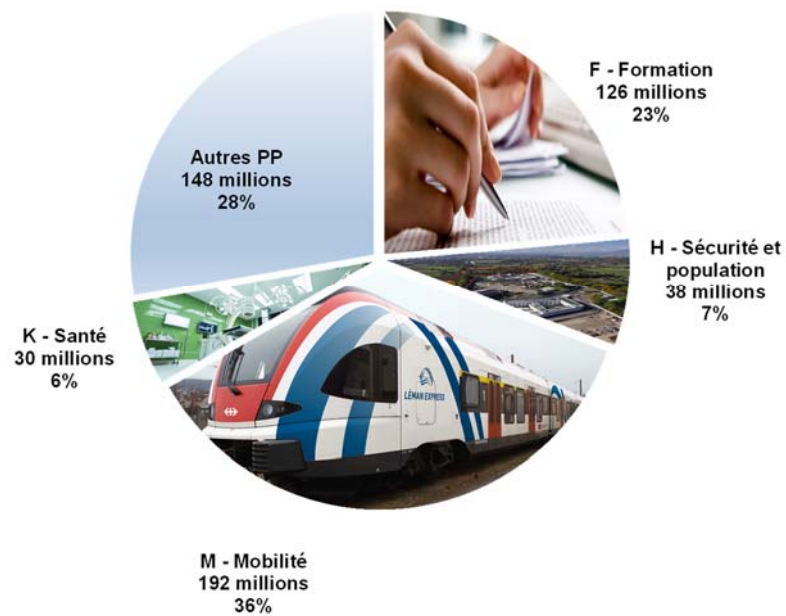
### Répartition des dépenses d'investissement par politique publique

<i>En millions de francs</i>	Comptes 2019	Budget 2020	Comptes 2020	C20/B20	C20/C19
M - Mobilité	211	278	192	-86	-19
F - Formation	109	145	126	-19	17
B - Etats-majors et prestations transversales*	45	63	51	-12	6
H - Sécurité et population	56	43	38	-5	-18
K - Santé	67	65	30	-35	-37
D - Culture, sport et loisirs	36	31	28	-3	-8
G - Aménagement et logement	32	43	27	-16	-5
Autres	40	63	42	-21	2
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>596</b>	<b>731</b>	<b>534</b>	<b>-197</b>	<b>-62</b>

*Remarque : dépenses hors prêts du patrimoine administratif, transferts et cessions d'actifs  
\* dont 34 millions pour le crédit de renouvellement de l'OCSIN et 10 millions pour le crédit de renouvellement de l'OCBA*

La répartition des dépenses par politique publique met en évidence quatre politiques publiques qui concentrent 70% des moyens mis en œuvre par l'Etat.



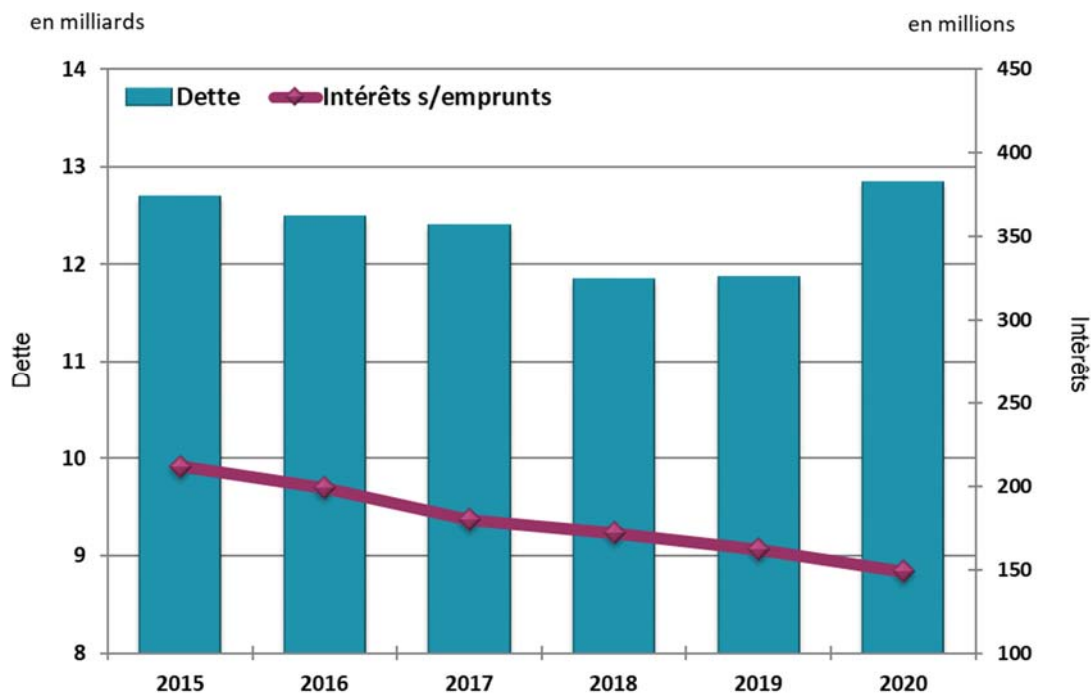


Remarque : dépenses hors prêts du patrimoine administratif

## 6. Evolution de la dette

Au 31 décembre 2020, la dette s'élève à 12.8 milliards, soit une progression de 991 millions par rapport à fin 2019. Cette augmentation correspond au versement effectué en 2020 à la CPEG. Comme cela était prévu, l'Etat a profité des taux d'intérêts bas pour verser ce premier montant anticipé de 1 milliard à la CPEG. Pour rappel, cette recapitalisation fait suite à un vote de la population genevoise en mai 2019.

### Endettement annuel en fin d'année et intérêts



### Coût de la dette

Les taux d'intérêt ont subi une forte volatilité et donc des variations importantes en 2020, marqués en particulier par la crise sanitaire au printemps. La charge d'intérêts de la dette financière est de 149 millions en 2020, soit 7 millions de plus qu'au budget et 13 millions de moins qu'aux comptes 2019.

Le canton a moins recouru à des refinancements à court terme en 2020. En revanche, les financements et refinancements à long terme ont été historiquement élevés en raison de la recapitalisation de la CPEG (1.9 milliard d'emprunts publics de durées entre 4.5 et 36 ans à des taux allant de 0.02% à 0.36%).

### Endettement moyen et frein à l'endettement

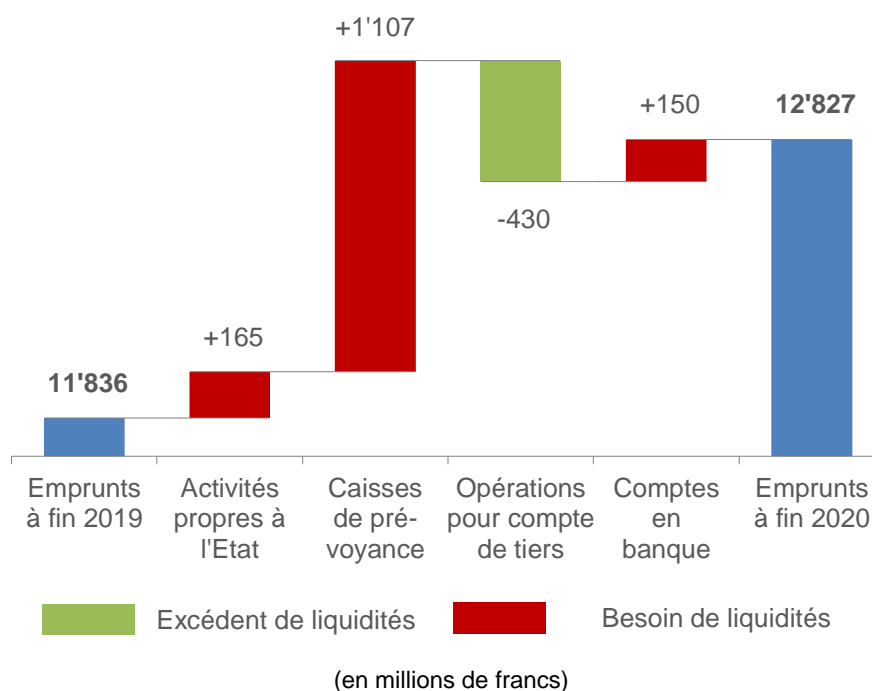
En 2020, l'endettement moyen (moyenne de la somme des emprunts en fin de mois) progresse lui aussi et s'établit à 12.1 milliards (11.3 milliards en 2019). Ainsi, il se rapproche du premier seuil du frein à l'endettement prévu dans la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF), qui se déclenche lorsque l'endettement moyen annuel dépasse 13.3 milliards.

## Explication de l'évolution de la dette en 2020

En 2020, l'accroissement de la dette de 991 millions résulte essentiellement de la recapitalisation des caisses de prévoyance (1'107 millions décaissés). En effet, l'Etat a décidé de maximiser ses apports à la CPEG en 2020 afin de bénéficier du différentiel de taux entre des emprunts à long terme réalisés sur les marchés publics (dont le coût ne dépasse pas 0.40% en 2020) et le prêt simultané avec la CPEG rémunéré à 1.75%, et ainsi alléger la charge future du prêt simultané sur les budgets annuels. Outre ces décaissements, les liquidités générées par l'activité courante de l'Etat (356 millions) ne permettent pas de couvrir les dépenses d'investissement payées en 2020 (521 millions), ce qui génère un besoin de financement complémentaire de 165 millions. Finalement, ce sont les liquidités apportées par les opérations avec des tiers qui limitent la progression de l'endettement, au premier rang desquelles on trouve les impôts collectés pour les communes genevoises et la Confédération (292 millions sur les 430 millions de trésorerie générée par les opérations pour compte de tiers).

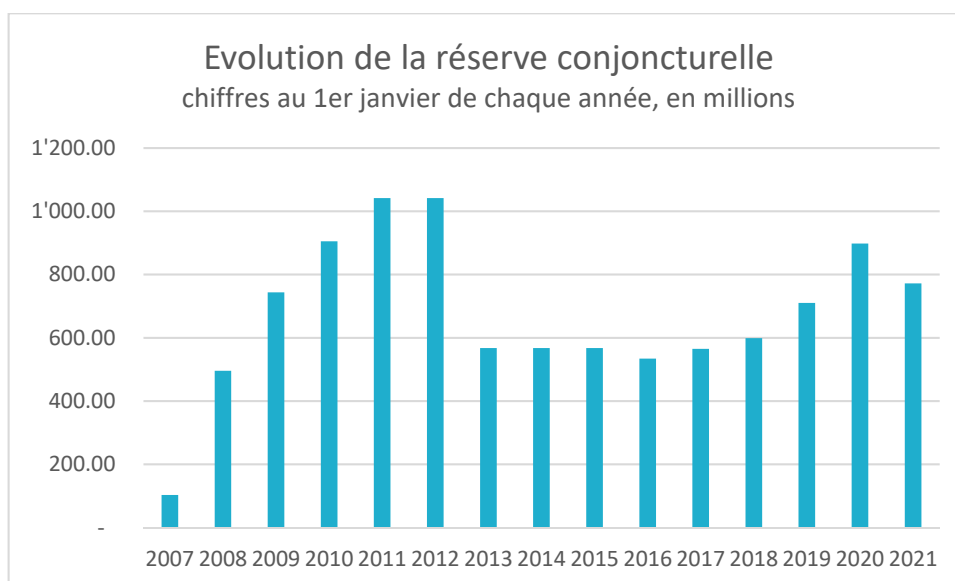
Le montant des liquidités détenues par l'Etat pour des tiers (principalement communes, Confédération, entités participant à la caisse centralisée) atteint un montant record fin 2020, avec 2'725 millions (contre 2'295 millions fin 2019), ce qui permet à l'Etat de couvrir une partie de ses besoins de financement et ainsi limiter le recours à l'emprunt.

### Evolution des emprunts entre 2019 et 2020



## 7. Evolution de la réserve conjoncturelle

Afin d'accompagner la mise en œuvre cantonale de la réforme fiscale des entreprises et du financement de l'AVS (RFFA), les dispositions transitoires de la LGAF ouvrent la possibilité d'un déficit budgétaire limité à 372 millions en 2020, déficit graduellement réduit à raison de 23.25 millions par année jusqu'en 2027. Le déficit 2020 atteint finalement 126 millions de plus que le déficit autorisé par la loi. La réserve conjoncturelle est donc réduite de ce montant au 31 décembre 2020, et s'établit à 772 millions. Rappelons que cette réserve permet de financer les déficits supérieurs au déficit admis par la LGAF afin d'accompagner la mise en œuvre de RFFA et du contre-projet à l'IN 170.



## 8. Conclusion

L'impact de la crise COVID-19 est considérable sur les finances publiques genevoises. Mais le déficit 2020 est heureusement inférieur aux prévisions revues en cours d'année, grâce en particulier à des revenus fiscaux supplémentaires.

Il s'agit essentiellement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dont les estimations de 2020 et des années antérieures ont évolué à la hausse avec l'avancement des taxations. Si nous pouvons nous réjouir de ce résultat inattendu, il convient de rappeler la fragilité de la pyramide fiscale dans notre canton, avec 4% des contribuables seulement qui s'acquittent de près de 50% de l'impôt sur le revenu.

L'estimation de l'impôt des personnes morales pour l'année fiscale 2020 est quant à elle largement inférieure au montant retenu dans le budget. Cette forte révision à la baisse est directement liée à la dégradation de la situation économique dans le contexte de la crise sanitaire. Elle est toutefois en partie compensée par les correctifs d'estimations sur les années antérieures qui font état d'une situation plus favorable que celle qui avait été estimée un an plus tôt. On constate ainsi que l'année 2019 a été particulièrement florissante pour les entreprises. Il s'agit, là aussi, d'une nouvelle positive qui confirme que les fondamentaux de notre économie sont solides et devraient permettre à terme aux entreprises genevoises d'être favorablement positionnées pour la reprise.

S'agissant des charges, les comptes 2020 révèlent que, hors dépenses extraordinaires liées à la crise, le Conseil d'Etat a maîtrisé les charges sous son contrôle, que ce soit les dépenses de personnel ou les charges de fonctionnement, toutes deux inférieures au budget.

Quand bien même l'exercice enregistre une augmentation des revenus de 445 millions, le déficit structurel demeure. Celui-ci atteindra presque un demi-milliard de francs à moyen terme si l'on considère que les mesures d'économie du Conseil d'Etat présentées au PFQ 2021-2024 (modification de la répartition des cotisations aux caisses de prévoyance de la fonction publique, transfert de charges aux communes, réévaluation du parc immobilier) seront mises en œuvre. Si tel ne devait pas être le cas, le déficit structurel devrait atteindre 800 millions à moyen terme.

Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour contenir l'augmentation des charges de fonctionnement de l'Etat. Les circonstances exceptionnelles que nous connaissons appellent, par ailleurs, une approche novatrice quant à la méthode.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat, en parallèle aux recherches d'économies entreprises, a initié des travaux avec les partis représentés au Grand Conseil afin d'identifier des mesures susceptibles d'être ensuite votées par le parlement. Il s'agit, en effet, de s'extraire de la polarisation caractéristique de ces dernières années, avec un refus quasi-systématique des pistes d'économies proposées.

Le Conseil d'Etat souhaite que cette démarche en amont aboutisse à des solutions concertées et concrètes en vue de rétablir, à terme, l'équilibre des finances publiques de notre canton.

Le Conseil d'Etat vous remercie, Mesdames et Messieurs les député.e.s, de faire bon accueil à la loi approuvant les états financiers individuels 2020 de l'Etat de Genève.