

# Projet de budget 2022 de l'Etat de Genève

Exposé des motifs du Conseil d'Etat

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Conformément à l'article 108 de la Constitution genevoise et à l'article 66 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), le Conseil d'Etat vous présente son projet de budget pour l'exercice 2022 (PB 2022).

Ce projet de budget s'inscrit dans la poursuite de la crise sanitaire dont les conséquences économiques et sociales restent encore difficilement appréhendables. L'importante croissance des revenus fiscaux estimés semble néanmoins démontrer la résilience de l'économie genevoise, notamment grâce à la politique de soutien aux entreprises du Conseil d'Etat. Les revenus progressent de 521.7 millions par rapport au budget 2021, principalement grâce à l'augmentation des rentrées fiscales attendues (+462 millions) et à l'accroissement de la part aux bénéfices de la BNS (+117.3 millions).

Si la crise économique ne semble pas affecter les recettes fiscales en l'état, il n'en demeure pas moins que la crise sociale entraîne une forte augmentation des besoins de la population, à laquelle le Conseil d'Etat se doit de répondre. Les revenus extraordinaires permettront ainsi de renforcer les prestations par le biais des mécanismes de redistribution.

Outre le financement des prestations nécessaires, le Conseil d'Etat a également choisi de soutenir une politique volontaire et ambitieuse en matière d'investissements, prévoyant une enveloppe supplémentaire de près de 3 milliards au plan décennal des investissements (PDI), soit une augmentation de 37% par rapport au précédent PDI. Cette décision vise non seulement à accélérer les transitions numérique et énergétique, mais également à soutenir l'économie et l'emploi dans notre canton.

Malgré la hausse des dépenses sociales, le Conseil d'Etat est parvenu à contenir l'augmentation des charges à 1.4% (+135 millions) par rapport au budget 2021. Il a notamment proposé des mesures d'économie permettant d'améliorer le résultat de 45.7 millions au PB 2022. Parmi ces mesures figurent la participation des communes à une partie des charges dynamiques assumées par le canton (-41.7 millions de charges) et la modification de la répartition de la charge LPP employeur-employé pour les nouveaux assurés (-2.5 millions de charges).

La croissance des postes de 1,8% au sein du Petit Etat reflète la volonté du Conseil d'Etat de renforcer les prestations et d'augmenter la réalisation de ses investissements.

Compte tenu de ces différents éléments, le déficit de fonctionnement prévu pour l'exercice 2022 est de 460 millions de francs. Pour rappel, le plan financier quadriennal 2021-2024 prévoyait un déficit de 559 millions de francs en 2022. Nous constatons donc que malgré le prolongement de la crise, le résultat au projet de budget 2022 est inférieur au déficit prévu.

*En millions*

	<b>B 2021</b>	<b>PB 2022</b>	<b>Ecart</b>	<b>en %</b>
<b>Charges de fonctionnement</b>	<b>9'363.2</b>	<b>9'498.2</b>	<b>135.0</b>	<b>1.4%</b>
<b>Revenus de fonctionnement</b>	<b>8'516.3</b>	<b>9'038.0</b>	<b>521.7</b>	<b>6.1%</b>
<b>Résultat net</b>	<b>-846.9</b>	<b>-460.2</b>		

Les dispositions du frein au déficit sont respectées au projet de budget 2022. En effet, selon les dispositions transitoires du frein au déficit de la LGAF, le déficit admissible en 2022 se monte à 326 millions. Avec un déficit à hauteur de -460 millions au PB 2022, l'excédent de déficit de 135 millions (soit 460 de déficit, moins le déficit de 326 millions admissibles) est

couvert par la réserve conjoncturelle, qui s'élève à 772 millions après le vote des comptes 2020.

L'écart de 135 millions présenté au projet de budget 2022 par rapport à la limite fixée par l'article 68 de la LGAF est inférieur aux effets du COVID-19, lesquels détériorent le résultat de 180 millions selon nos estimations. Par conséquent, sans les effets liés au COVID-19, le déficit maximum admissible aurait été respecté sans l'utilisation de la réserve conjoncturelle. Cela tend à démontrer un retour progressif au chemin de croissance, tel que prévu dans les dispositions transitoires de la LGAF.

Nous vous présentons, ci-après, le contexte du PB 2022, les effets du COVID-19, les diverses mesures décidées par le Conseil d'Etat et leurs effets. Nous commenterons l'évolution des revenus et des estimations fiscales, ainsi que la croissance des charges, des investissements, de l'endettement, avant d'évaluer les principaux risques. En conclusion, nous reviendrons sur les principaux enjeux et les objectifs du Conseil d'Etat.

### **Les priorités des départements pour 2022**

Pour le département des finances et des ressources humaines (DF), l'une des priorités consiste à mener à bien les projets visant à faire évoluer la politique des ressources humaines et les modes de travail au sein de l'Etat. Par ailleurs, l'administration fiscale est pleinement mobilisée en vue de maintenir des conditions-cadres favorables pour notre canton dans un contexte d'évolution de la fiscalité internationale.

Pour le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP), outre les moyens nécessaires pour répondre à l'augmentation des besoins dans l'enseignement régulier et spécialisé, le projet de budget permet la concrétisation de plusieurs projets du programme de législature : la réforme du cycle d'orientation, le déploiement du numérique à l'école et la révision du dispositif de protection des mineurs.

Pour le département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS), la priorité a été d'octroyer des ressources supplémentaires pour remplir les obligations légales découlant de la LAMal et pour permettre l'exploitation des EMS, IEPA, UATR, dont les mises en service sont prévues dans la planification sanitaire. Par ailleurs, des moyens ont été affectés pour lutter contre la surpopulation à Champ-Dollon et poursuivre la mise en œuvre de l'internalisation du convoiage.

Pour le département du territoire (DT), le projet de budget donne quelques moyens complémentaires destinés à appuyer l'indispensable transition écologique et énergétique du canton, notamment pour la mise en œuvre du plan climat cantonal, du plan directeur de l'énergie et du plan biodiversité. Le projet du PAV, qui entre dans une phase cruciale de planification détaillée, est aussi légèrement renforcé de façon provisoire.

Pour le département des infrastructures (DI), il s'agit principalement d'accélérer la transition écologique dans les domaines de la mobilité (projets d'agglomération, infrastructures de transports publics et aménagements cyclables) et des bâtiments de l'Etat (assainissement énergétique), ainsi que de renforcer la transition numérique au sein de l'administration cantonale, avec des effets positifs pour l'ensemble des politiques publiques de l'Etat.

Pour le département de l'économie et de l'emploi (DEE), suite aux effets économiques de la crise sanitaire, la priorité est la mise en œuvre d'un programme d'accompagnement de la reprise permettant une transition du tissu économique cantonal vers une économie résiliente et durable, en intégrant pleinement les enjeux climatiques et numériques, ainsi que le soutien à l'employabilité et le développement de la capacité d'innovation des entreprises.

Pour le département de la cohésion sociale (DCS), le projet de budget prévoit un renforcement de la dotation de l'Hospice général pour lui permettre d'assurer le versement des aides financières et offrir aux bénéficiaires un accompagnement social adapté. Les

moyens supplémentaires visent aussi à garantir la délivrance des prestations du SPAd et du SBPE. Dans le domaine du handicap, l'ouverture de places supplémentaires permettra de continuer d'assurer une offre de qualité dans l'accueil et l'intégration des personnes à besoins spécifiques.

Les moyens supplémentaires portés au budget du Pouvoir judiciaire (PJ) financeront l'augmentation de dépenses contraintes, directement induites par l'instruction des procédures judiciaires (expertises, assistance juridique), la réalisation de projets stratégiques dans les domaines de la transition numérique (passage au dossier judiciaire numérique) et de la protection de l'adulte et de l'enfant, ainsi que le renforcement de la filière pénale, en particulier du Tribunal des mineurs.

## 1. Contexte

### Reprise économique marquée en 2021

Après la crise qui a frappé l'économie mondiale en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19, la croissance marque son retour en 2021. L'économie suisse a notamment retrouvé un dynamisme marqué en cours d'année, avec des impulsions provenant tant du marché domestique que de l'étranger.

Dans le canton de Genève, les principales branches économiques sont en croissance. Ainsi, le négoce international profite de la hausse des prix des matières premières et des volumes échangés particulièrement élevés. L'horlogerie bénéficie de la forte demande en provenance de Chine. Dans les autres branches à forte valeur ajoutée, comme les activités financières, la chimie ou la santé, la marche des affaires est également favorable depuis le début de l'année 2021.

Toutefois d'autres secteurs demeurent encore très affectés par les conséquences de la pandémie. L'hôtellerie est loin d'avoir retrouvé le niveau de nuitées d'avant la crise. L'ensemble des activités en lien avec l'aéroport demeurent en retrait en raison du nombre limité de mouvements d'avions. Enfin, l'événementiel est encore touché par les restrictions en matière de manifestations.

### Hypothèses économiques du projet de budget 2022

La nette amélioration de la situation sanitaire influe sur le climat économique et soutient la croissance, en Suisse comme à l'étranger. Pour l'instant, les effets de la nouvelle vague de contamination ne semblent pas remettre en cause l'optimisme des perspectives.

La dynamique conjoncturelle devrait être plus vigoureuse à Genève qu'en Suisse en raison des liens privilégiés que l'économie cantonale entretient avec l'Asie et de l'importance de certaines branches en forte croissance comme le négoce international. Le groupe de perspectives économiques (GPE) prévoit une progression du PIB genevois de 4,0% en 2021 et de 3,0% en 2022.

En raison des biais structurels du marché du travail genevois, la baisse attendue du nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi sera moins élevée que celle qui aurait pu découler des forts taux de croissance du PIB prévus.

L'inadéquation entre le profil des personnes au chômage et le profil recherché par les secteurs en développement tend à se creuser. Les branches qui ont perdu le plus d'emplois sont celles qui peinent à se relever (l'hôtellerie, l'événementiel, l'aviation, de même que, dans une moindre mesure, le commerce de détail ou la restauration). Par conséquent, une partie des personnes s'étant retrouvées au chômage pendant la crise provoquée par la pandémie ont des difficultés à retrouver un emploi dans les branches actuellement les plus dynamiques.

<b>Prévisions du GPE (juin 2021)</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>PIB CH</b>	<b>3,5 %</b>	<b>2,5 %</b>
<b>PIB GE</b>	<b>4,0 %</b>	<b>3,0 %</b>
<b>Chômage GE (1)</b>	<b>5,3 %</b>	<b>5,0 %</b>

Ces perspectives restent incertaines et dépendent fortement de l'évolution de la crise sanitaire. Si celle-ci devait s'installer dans le temps, elle aurait des effets sur l'activité économique. Le Conseil d'Etat se tient prêt à s'adapter pour faire face aux circonstances.

### **Crise sociale**

Malgré un retour de la croissance observé en 2021 et le maintien d'un soutien actif des pouvoirs publics à l'économie, les restrictions dans certains secteurs d'activité et une reprise plus lente observée dans d'autres (tourisme, hôtellerie, événementiel, commerce de proximité) ont eu des conséquences importantes sur le marché de l'emploi et le taux de chômage. De ce fait, le recours aux prestations sociales augmente et la sortie des dispositifs sociaux est ralentie.

A ce stade et au vu des incertitudes quant à l'évolution de la crise sanitaire et de ses possibles conséquences économiques, il serait prématuré d'anticiper en 2022 une fin rapide de cette crise sociale.

### **Point de situation sur les réformes mises en œuvre en 2020**

Les trois réformes majeures (fiscalité des entreprises, contreprojet à l'IN 170 et recapitalisation de la CPEG) votées en 2019 et entrées en vigueur en 2020 continuent d'influencer fortement le résultat du PB 2022. Pour mémoire, aucune de ces trois réformes n'a bénéficié d'un financement spécifique. Par conséquent, elles sont entièrement supportées par le budget cantonal et elles détériorent le résultat 2022 d'environ 600 millions.

Les effets au PB 2022 de ces réformes se traduisent par une charge de 179 millions pour le contreprojet à l'IN 170 et une charge de 184 millions pour la recapitalisation de la CPEG.

Concernant les effets de la réforme de la fiscalité des entreprises, ceux-ci avaient été estimés lors de l'établissement de la loi à une baisse de revenus de 286 millions. Les dernières estimations disponibles à cet égard datent du mois de juin 2021 (antérieures aux estimations retenues pour le projet de budget) et évaluent la diminution des impôts à -259 millions. Il est à noter qu'il ne sera à l'avenir plus possible d'évaluer systématiquement le coût de cette réforme fiscale car des informations essentielles sur les sociétés ne seront désormais plus disponibles (répartition du bénéfice réalisé en Suisse et à l'étranger).

## 2. Effets liés au COVID-19 inscrits dans le PB 2022

Les coûts liés à la crise sanitaire pèjorent le résultat 2022 de 180.1 millions. Les coûts au PB 2022 peuvent être répartis comme suit :

Coûts liés au COVID	B 2021	PB 2022	Variation 21/22
Prestations sociales en faveur des personnes physiques et autres charges contraintes	-49.7	-92.8	-43.1
Aides ponctuelles et autres dispositifs temporaires spécifiques COVID dans le domaine de la santé	-88.4	-47.6	40.8 *
Pertes de revenus	-43.3	-39.8	3.5
<b>TOTAL</b>	<b>-181.3</b>	<b>-180.1</b>	<b>1.2</b>

\* La variation entre le PB 2022 et le B 2021 de 40.8 millions est composée d'une diminution de charges de 54.3 millions et d'une diminution de revenus de transfert de 13.6 millions.

Les effets de la crise sanitaire sur les prestations sociales en faveur des personnes physiques et autres charges contraintes présentent un coût de 92.8 millions au PB 2022, soit une augmentation de 43.1 millions par rapport au budget 2021. Les effets du COVID sur les prestations sociales en faveur des personnes physiques sont estimés à 56.6 millions pour les prestations versées par l'Hospice général, 25.5 millions pour les prestations versées par le service de l'assurance maladie (SAM) et 4.6 millions pour le soutien à la formation.

Les aides ponctuelles et autres dispositifs temporaires spécifiques au COVID représentent un coût total au PB 2022 de 47.6 millions. Les principales dépenses en lien avec le COVID inscrites au PB 2022 sont les suivantes:

- Les dispositifs COVID au sein des HUG et de l'IMAD représentent un coût de 6.4 millions.
- Les dépenses pour les moyens mis à disposition de la direction générale de la santé pour la gestion de la crise sanitaire s'élèvent à 22.4 millions au PB 2022.
- Le soutien financier supplémentaire aux TPG en lien avec la crise sanitaire COVID-19 constitue une charge de 14.4 millions dans le PB 2022.
- Conformément à la loi 12837, une charge de 2.2 millions est inscrite au PB 2022 afin de soutenir la Fondation Genève Tourisme & Congrès.

Cependant les moyens consacrés aux mesures COVID ont tendance à diminuer à la faveur du démantèlement de certains dispositifs d'aides dès 2022. Cette tendance se traduit par rapport au budget 2021 par une diminution des charges de 54.3 millions et une diminution des revenus de transfert versés par la Confédération de 13.6 millions.

La perte de revenus pour l'Etat liée à la crise sanitaire s'élève à 39.8 millions pour l'année 2022. La perte de revenus d'intérêts fiscaux en lien avec la mesure de mise à zéro des taux d'intérêts fiscaux en faveur de l'Etat en 2020 s'élève à 10.5 millions et le manque à gagner au PB 2022 sur la rétrocession d'une part de bénéfices de l'AIG à l'Etat est estimé à 29.3 par rapport aux recettes inscrites au budget 2020.

### 3. Plan de mesures du Conseil d'Etat

Au début de la législature 2018-2023, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures visant à assainir les finances publiques. L'ensemble de ces mesures permettent d'améliorer le résultat de 45.7 millions au PB 2022 (baisse de charges de 44.7 millions et augmentation de revenus de 1 million).

Parmi les mesures ayant un effet significatif en 2022 figurent notamment la participation des communes à une partie des charges dynamiques assumées par le canton (-41.7 millions de charges) et la modification de la répartition de la charge LPP employeur-employé pour les nouveaux assurés (-2.5 millions de charges).

La réalisation de ces mesures est nécessaire pour atteindre le résultat du projet de budget 2022 ainsi que pour respecter le retour au chemin de croissance prévu par la LGAF d'ici à 2025. Sans adoption de ces mesures par le Grand Conseil, l'assainissement financier présenté au PB 2022 et dans la planification financière du Conseil d'Etat serait remis en question.

*en millions*

Mesures du Conseil d'Etat	Charges	Revenus	Résultat 2022
<b>Mesures structurelles</b>	<b>-44.2</b>	<b>-</b>	<b>44.2</b>
<i>dont</i>			
Répartition des charges cantons-communes	-41.7	-	41.7
Modification de la répartition de la charge LPP à 58% / 42%	-2.5		2.5
<b>Mesures d'efficience et autres mesures</b>	<b>-0.5</b>	<b>1.0</b>	<b>1.5</b>
<b>Total mesures du Conseil d'Etat</b>	<b>-44.7</b>	<b>1.0</b>	<b>45.7</b>

Le PB 2022 intègre une baisse de charge concernant la subvention de la FFPC à hauteur de 3.1 millions. Cette diminution de subvention est en lien avec le projet visant à réformer le système de financement de la FFPC, qui devrait entrer en vigueur en 2023. Pour information, cette mesure est inscrite au PFQ 2022-2025 avec une économie totale de 7.1 millions dès 2023.

## Projets de lois connexes au projet de budget 2022

### Répartition de la facture sociale avec les communes

Le Conseil d'Etat a inscrit au PB 2022 la mesure annoncée dans le précédent PFQ pour un montant de 90 millions et dans son programme de législature, à savoir la participation des communes à la facture sociale (41.7 millions en 2022).

Pour rappel, à Genève, cette facture sociale se monte actuellement à environ 2.3 milliards de francs par an. Elle augmente, année après année, plus rapidement que les recettes fiscales. Contrairement à d'autres cantons, l'Etat de Genève est seul à supporter cet "effet ciseaux". En effet, la répartition des charges des collectivités publiques genevoises est d'environ 80% pour l'Etat et 20% pour la Ville et les communes, alors que l'Etat finance quasiment la totalité de la facture sociale.

Un projet de loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées (PL 12782) a déjà été déposé en 2020 en



même temps que le projet de budget 2021. Il prévoit que la participation des communes sera calculée selon un principe d'écrêtement des revenus fiscaux qui repose sur la valeur des centimes additionnels par habitant. De ce fait, seules les communes les plus riches participeront à cet effort, avec toutefois un système de plafond visant à éviter de ponctionner une commune au-delà d'un certain seuil. Selon les derniers calculs effectués sur la base des comptes 2020 des communes, ce projet de loi devrait rapporter à l'Etat 41.7 millions en 2022.

Ce projet de loi a été gelé par la commission des finances en attendant un accord entre l'Association des communes genevoises (ACG) et le Conseil d'Etat.

Afin d'atteindre son objectif, le Conseil d'Etat poursuit les discussions entamées avec l'ACG visant à transférer aux communes des charges assorties de compétences. Il s'agit notamment de transférer aux communes la subvention à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle. Concernant ce dossier, le Conseil d'Etat espère pouvoir concrétiser un accord cet automne.

### **Répartition des cotisations aux caisses de prévoyance de la fonction publique**

Le Conseil d'Etat concrétise une des mesures annoncées dans le précédent PFQ. Elle prévoit la modification de la répartition des cotisations des employeurs et des employés à la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEG), à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CPFP) et à la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des transports publics genevois (FPTPG) (ci-après les trois caisses), soit une répartition supportée à 58% par l'employeur et à 42% par le membre du personnel, contre environ  $\frac{2}{3}$  par l'employeur et  $\frac{1}{3}$  par le membre du personnel jusqu'à présent.

La délégation du Conseil d'Etat aux ressources humaines a consulté les associations représentatives du personnel sur la modification de la répartition de la cotisation aux trois caisses sur la base d'un avant-projet. Compte tenu du résultat de ces consultations, le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer la modification de la répartition des cotisations uniquement aux nouvelles et nouveaux assurés. Bien que le montant des économies générées par cette mesure soit moins important que ce qui était initialement envisagé, le Conseil d'Etat considère qu'il s'agit d'une mesure structurelle à long terme qui ramènera la répartition des cotisations entre employeurs et employés dans la moyenne des institutions de prévoyance (59% / 41%) selon la statistique de l'année 2018 des caisses de pension de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Cette mesure structurelle du Conseil d'Etat n'a d'effet ni sur le niveau des prestations, ni sur le système de primauté.



## 4. Evolution des revenus

Les revenus progressent de 521.7 millions par rapport au budget 2021, principalement grâce à la hausse attendue des recettes fiscales (+462 millions), à l'accroissement de la part aux bénéficiaires de la BNS (+117.3 millions), à la péréquation financière intercantonale (+21.3 millions) et à la rétrocession d'une partie du bénéfice de l'AIG (+14 millions).

Ces effets positifs sont toutefois partiellement compensés par la disparition au PB 2022 de revenus ponctuels du Pouvoir judiciaire (PJ) et du département des infrastructures (DI) inscrits au budget 2021 respectivement pour 60 millions et 11 millions. Le démantèlement du dispositif COVID d'aides aux cas de rigueur entraîne une diminution des revenus de transfert de 13.6 millions. Les revenus d'intérêts fiscaux diminuent de 9 millions.

### Revenus fiscaux

Le projet de budget 2022 prévoit une augmentation des recettes fiscales de 462 millions de francs (+6.7%) par rapport au budget 2021.

Pour rappel, le budget 2021 prévoyait une baisse de recettes fiscales de 154 millions de francs par rapport au budget 2020. La hausse attendue en 2022 concerne tous les types d'impôts hormis les impôts sur les maisons de jeu et machines à sous et l'impôt sur le capital des personnes morales. Ce dernier diminue en raison du déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, en lien avec la réforme de la fiscalité des entreprises (RFFA).

Il y a lieu de relever que les estimations fiscales inscrites au PB 2022 sont empreintes d'une grande incertitude liée aux effets de la crise sanitaire et sociale dont l'ampleur est difficile à estimer faute de recul. A ce sujet, le résultat de l'enquête auprès d'un panel d'entreprises, qui ne sera disponible que fin septembre, pourrait présenter des variations significatives par rapport aux prévisions inscrites au PB 2022.

Revenus fiscaux, en millions de francs	C 2020	B 2021	PB 2022	Ecart PB 2022-B 2021	
Personnes physiques (PP)	4'562	4'355	4'541	+185	+4.3%
Personnes morales (PM)	1'350	1'147	1'290	+143	+12.5%
Part cantonale aux recettes fédérales	587	561	609	+47	+8.4%
Impôts immobiliers	641	521	580	+58	+11.1%
Droits de successions et donations	188	160	186	+26	+16.3%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	117	117	120	+3	+2.6%
Autres impôts	9	11	10	-1	-6.7%
<b>Total Impôts, taxes et droits</b>	<b>7'454</b>	<b>6'873</b>	<b>7'335</b>	<b>+462</b>	<b>+6.7%</b>

### Impôts des personnes physiques

Les impôts concernant les personnes physiques augmentent de 185 millions (+4.3%) par rapport au budget 2021. Cette solide progression est en partie imputable à l'impôt sur le revenu. Celui-ci est fondé sur les recommandations d'été du Groupe de perspectives économiques (GPE) en matière d'évolution du produit intérieur brut (PIB), qui table sur une croissance de 3.5% en 2021 et de 2.5% en 2022. L'impôt sur la fortune contribue également à cette progression grâce à l'évolution très favorable des marchés financiers depuis le début

de l'année d'une part, et par l'application d'une hypothèse de croissance de long terme de 3% pour l'année 2022, d'autre part.

Ces prévisions seront adaptées en octobre sur la base des recommandations d'automne du GPE et de l'évolution des marchés financiers.

### **Impôts des personnes morales**

Les impôts des personnes morales progressent également de manière soutenue (+143 millions; +12.5%). L'impôt sur le bénéfice, dont la prévision est basée sur l'enquête réalisée en janvier auprès d'un échantillon d'entreprises parmi les plus importantes du canton et sur une hypothèse de croissance de long terme fixée à 3% pour 2022, explique cette hausse. Celle-ci est légèrement ralentie par la diminution de l'impôt sur le capital en raison du déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital en lien avec la RFFA. Pour rappel, cette dernière était limitée à 8'500 francs en 2020, puis à un maximum de 25% en 2021. En 2022, la limite sera portée à 50%. Les effets de la RFFA sur l'impôt sur le bénéfice sont, quant eux, intégralement pris en compte depuis l'élaboration du budget 2020.

Ces évaluations seront révisées cet automne sur la base d'une nouvelle enquête auprès de l'échantillon d'entreprises, lors de laquelle ces dernières fourniront les premières indications sur l'évolution attendue de leur bénéfice en 2022.

### **Autres impôts**

La part cantonale aux recettes fédérales progresse de 47 millions (+8.4%) par rapport au budget 2021. Cette augmentation est intimement liée à celles des impôts des personnes physiques et des personnes morales, motivées ci-avant.

Sur la base de l'évolution constatée ces dernières années, la prévision des impôts en lien avec l'immobilier, ainsi que celle des droits de successions et donations, ont été augmentées respectivement de 58 millions (+11.1%) et de 26 millions (16.3%) par rapport au budget 2021.

Enfin, les impôts sur les véhicules routiers et les bateaux augmentent de 3 millions (+2.6%) et les autres impôts (impôts sur les chiens et impôts sur les maisons de jeu et machines à sous) se replient d'un million de francs (-6.7%).

### **Augmentation des revenus non fiscaux**

Les revenus non fiscaux sont en augmentation de 59.7 millions au projet de budget 2022. Cette hausse s'explique principalement par une hausse de 117.3 millions des revenus perçus de la BNS, des revenus supplémentaires de 21.3 millions liés à la compensation des charges excessives de la péréquation financière intercantonale, de la perception de 50% du bénéfice de l'AIG pour un montant de 14 millions après deux années blanches et une augmentation de revenus de 5.2 millions liée à l'ajustement à la hausse des tarifs concordataires pour les détenus extracantonaux placés à Curabilis.

Ces augmentations sont compensées par la disparition, dans le projet de budget d'un revenu exceptionnel de 60 millions perçu en 2021 par le PJ et d'un revenu unique de 11 millions dans le cadre du projet du secteur des Vernets.

Le démantèlement du dispositif d'aides COVID aux cas de rigueur a pour conséquence une diminution des revenus de transferts provenant de la Confédération de 13.6 millions.

Afin de respecter le principe de sincérité budgétaire, le département des infrastructures (DI) a révisé ses estimations de revenus fonciers à la baisse pour un montant de 6.1 millions. Quant aux revenus des intérêts fiscaux, ils diminuent de 9 millions.

## 5. Evolution des charges par catégorie

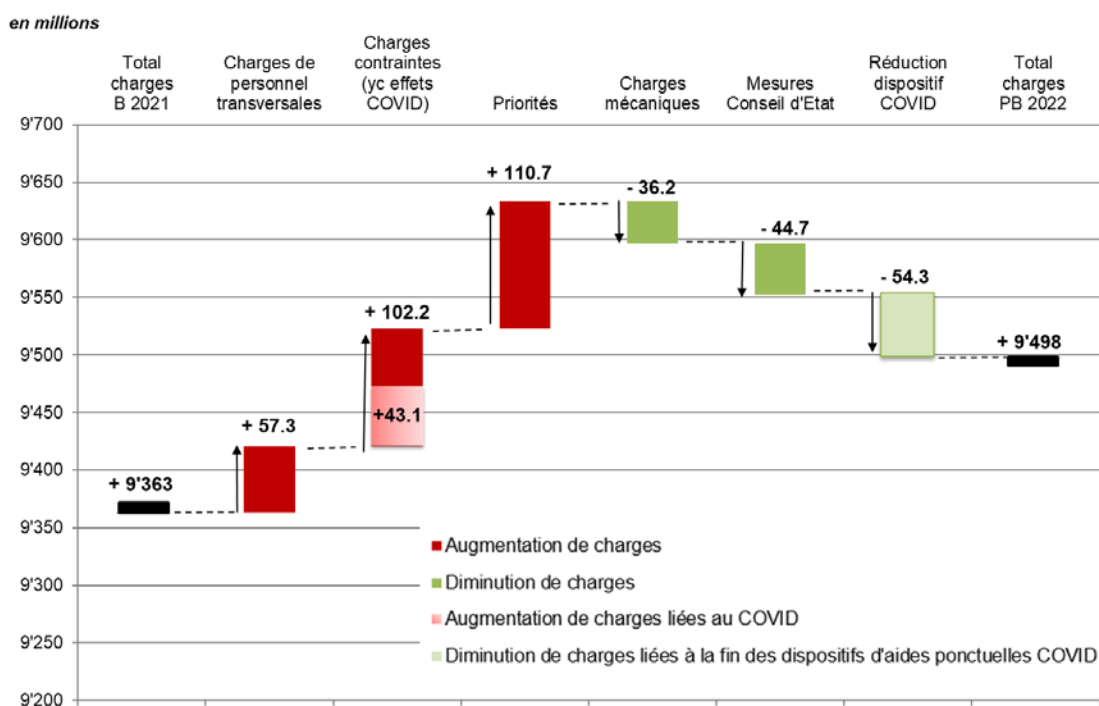
Le total des charges du PB 2022 s'élève à 9'498.2 millions, soit une augmentation de 135 millions (+1.4%) par rapport au budget 2021.

La variation des charges est constituée :

- Des charges de personnel transversales résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de pension et des effets induits des engagements.
- 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 priorités du Conseil d'Etat; il s'agit des augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat.
- Des charges mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissement, intérêts, péréquation intercantonale RPT).
- De l'effet des mesures du Conseil d'Etat.
- De la diminution du dispositif COVID.

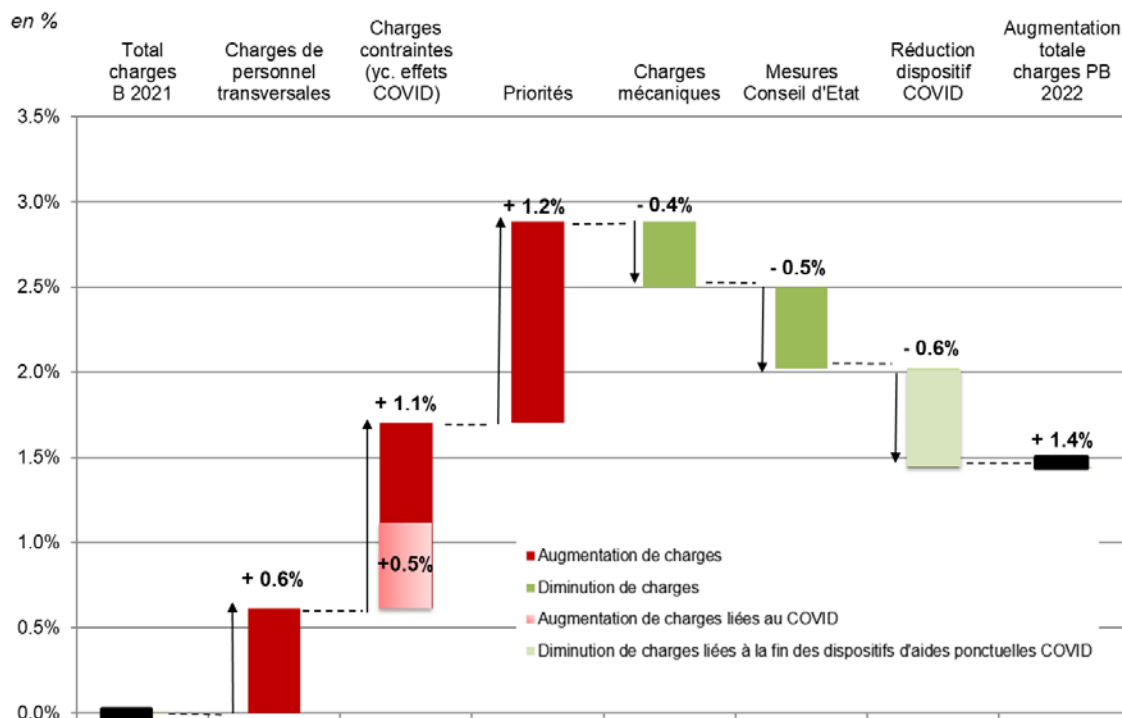
L'évolution des charges par catégorie est présentée dans les graphiques suivants :

### Evolution des charges, y compris plan de mesures (en millions)



L'effet financier de la pandémie COVID sur le PB 2022 permet de réduire les charges de 11.3 millions par rapport au B 2021. Il y a d'un côté l'augmentation des charges contraintes de +43.1 millions en raison notamment de l'augmentation prévisible des aides octroyées aux personnes physiques et de l'autre côté une diminution des charges de -54.3 millions en raison de la diminution du dispositif COVID.

### Evolution des charges, y compris plan de mesures (en %)



### Mécanismes salariaux, cotisations aux caisses de pension et autres charges de personnel transversales

Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat augmentent de 57.3 millions. Cette augmentation s'explique principalement par les charges relatives à l'annuité (57.5 millions en 2022).

Par ailleurs, les besoins en ETP des départements acceptés en 2021 provoquent des coûts induits sur 2022; les nouveaux postes octroyés en 2021 augmentent les charges de 17.6 millions en 2022. En effet, ces nouveaux postes n'ont été valorisés que sur quelques mois de l'année 2021 (en général 9 mois pour le PAT et 4 mois pour le personnel enseignant). La valorisation sur 12 mois provoque une hausse de charges.

Les charges employeurs augmentent de 0.5 million en raison de la hausse du taux pour les frais OCAS (le taux passe de 1.417% à 1.689% des cotisations au 1<sup>er</sup> juillet 2022) et du taux pour l'assurance accident professionnel de la SUVA (le taux passe de 0.1682% à 0.1781%).

Le projet SCORE ayant été abandonné et dans l'attente de la mise en place d'un nouveau système d'évaluation des fonctions, le système actuel d'évaluation et de rémunération des collaboratrices et des collaborateurs de la fonction publique continue d'être utilisé. La couverture financière des demandes d'évaluations de fonction accroît les charges de 1.1 million en 2022.

Ces augmentations sont partiellement compensées par l'effet naturel du rajeunissement des effectifs via le remplacement des départs qui entraîne une diminution des charges de 19.1 millions. Par ailleurs, le financement des caisses de pension gérées par l'Etat diminue de 0.3 million en 2022.

Aucune indexation de l'échelle des traitements n'est prévue pour l'année 2022.

### **Charges contraintes**

L'augmentation des charges contraintes s'élève à 102.2 millions dont 43.1 millions de charges liées au COVID.

Le principal élément expliquant la croissance des charges sociales contraintes est lié aux subventions aux personnes physiques figurant dans la politique publique C Cohésion sociale pour 71.2 millions (dont 42.3 millions en lien avec la pandémie de COVID). Cette augmentation s'explique notamment par les prestations en matière d'aide sociale versées par l'Hospice général (35.4 millions dont 30.6 millions en raison de la pandémie de COVID), les prestations du service de l'assurance maladie (28 millions pour les subsides d'assurance-maladie et la couverture des créances insolvables d'assurance-maladie dont 9.5 millions en lien avec la pandémie), les prestations complémentaires AVS (5.8 millions) et AI (1.2 millions) et les prestations de soutien financier à la formation (5.3 millions dont 2.2 millions en lien avec la pandémie).

Les autres augmentations significatives concernent la politique publique K Santé avec 19.7 millions (dont 9.7 millions découlant des prestations stationnaires hospitalières et 5.6 millions pour le financement de la part résiduelle des soins à domicile), la politique F Formation avec 5 millions (dont 3.5 découlant des accords intercantonaux AIU et AHES, 2 millions pour la prise en charge des migrants mineurs non-accompagnés et 1.5 million pour la contribution genevoise à la HES-SO; ces augmentations sont partiellement compensées par une diminution de la subvention à la FFPC de -3.2 millions), la politique publique M Mobilité avec 4.9 millions (dont 1.3 million en lien avec la pandémie) et la politique G Aménagement et logement avec 2 millions pour les subventions au logement.

### **Priorités**

Le solde de la croissance des charges, soit un montant de 110.7 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques, compensés par des économies et des mesures décidées par le Conseil d'Etat. Les principaux projets prioritaires par politique publique sont présentés dans le chapitre suivant.

### **Charges mécaniques**

Ces charges diminuent de -36.2 millions, notamment en raison d'une baisse des charges de la péréquation financière intercantonale (-17.7 millions). Cette diminution significative découle de la réforme de la péréquation financière adoptée par le parlement fédéral le 21 juin 2019.

De plus, les intérêts de la dette diminuent de -15.7 millions et les charges d'amortissement de -1.2 million. Seul le budget relatif au paiement d'intérêts fiscaux en faveur du contribuable est revu à la hausse de 2.4 millions.

Enfin, les charges liées à la recapitalisation de la CPEG diminuent de -4 millions. Cette diminution s'explique par la baisse de la charge d'intérêt du prêt simultané en raison des remboursements ordinaires et extraordinaires réalisés en 2021.

## Mesures du Conseil d'Etat

L'effet des mesures du Conseil d'Etat inscrites au PB 2022 diminue les charges de 44.7 millions.

La diminution des charges s'explique notamment par :

- La mesure visant une meilleure répartition des charges dynamiques entre le canton et les communes générant une économie de 41.7 millions. Cette économie vient en diminution des charges contraintes des politiques publiques C Cohésion sociale (- 34.3 millions), G Aménagement et logement (-0.9 million) et K Santé (-6.6 millions).
- La mesure consistant à modifier la répartition de la charge LPP à 58% pour l'employeur et 42% pour l'employé générant ainsi une économie de 2.5 millions. Il est prévu d'appliquer ce nouveau taux de répartition uniquement aux nouveaux assurés entrés dans la caisse de pension après l'entrée en vigueur de la modification légale. Cette modification concerne toutes les caisses de la fonction publique : CPEG, CP, FPTPG et Caisse des CECC.

## Réduction du dispositif COVID

La réduction du dispositif COVID entraîne une diminution des charges de -54.3 millions par rapport au B2021. Les variations sont :

- Suppression des aides COVID pour les cas de rigueur comptabilisées au B 2021 et qui ne sont pas reportées au PB 2022 (-28.6 millions dont -1.4 million pour le contrôle et le suivi des dossiers).
- Réduction du dispositif COVID aux HUG. Les moyens prévus pour la couverture des coûts COVID passent de 16.5 millions au B 2021 à 4.6 millions au PB 2022, soit une diminution des charges de -11.9 millions. Le dispositif devrait être complètement démantelé en 2023.
- Suppression des prestations de soutien au secteur de la culture versées dans le cadre de l'ordonnance fédérale 2 COVID 19-culture et la loi cantonale COVID-culture (-11 millions) et engagement de 5 auxiliaires pour la mise en œuvre de la loi COVID-culture (+0.9 million), soit une diminution nette de charges de -10.1 millions.
- Réduction de l'aide apportée aux TPG de -5.6 millions et augmentation du soutien financier à la Société des Mouettes genevoises navigation SA de 0.1 million et aux Transports publics de la région Nyonnaise SA de 0.1 million.
- Réduction du dispositif COVID à l'IMAD. Les moyens prévus pour la couverture des coûts COVID passent de 3.2 millions au B 2021 à 1.8 million au PB 2022, soit une diminution de charges de -1.4 million. Un dispositif minimal de gestion de crise permettant de prendre en charge les patients COVID positifs par flux séparé et intégrant également les dépistages ainsi que les éventuelles vaccinations à réaliser est maintenu en 2022. Le dispositif devrait être complètement démantelé en 2023.
- Réduction des moyens accordés aux EMS dans le cadre de la pandémie de -1.8 million.
- Maintien d'un dispositif transitoire de la cellule COVID auprès de la direction générale de la santé qui entraîne une hausse des charges de +3.9 millions. Cette hausse des charges s'explique par le fait que le budget octroyé en 2021 couvrait uniquement une période de 6 mois. Il est prévu de démanteler le dispositif en 2023.
- Suppression de l'aide exceptionnelle pour le secteur viti-vinicole accordée uniquement pour l'exercice 2021 (-1 million).

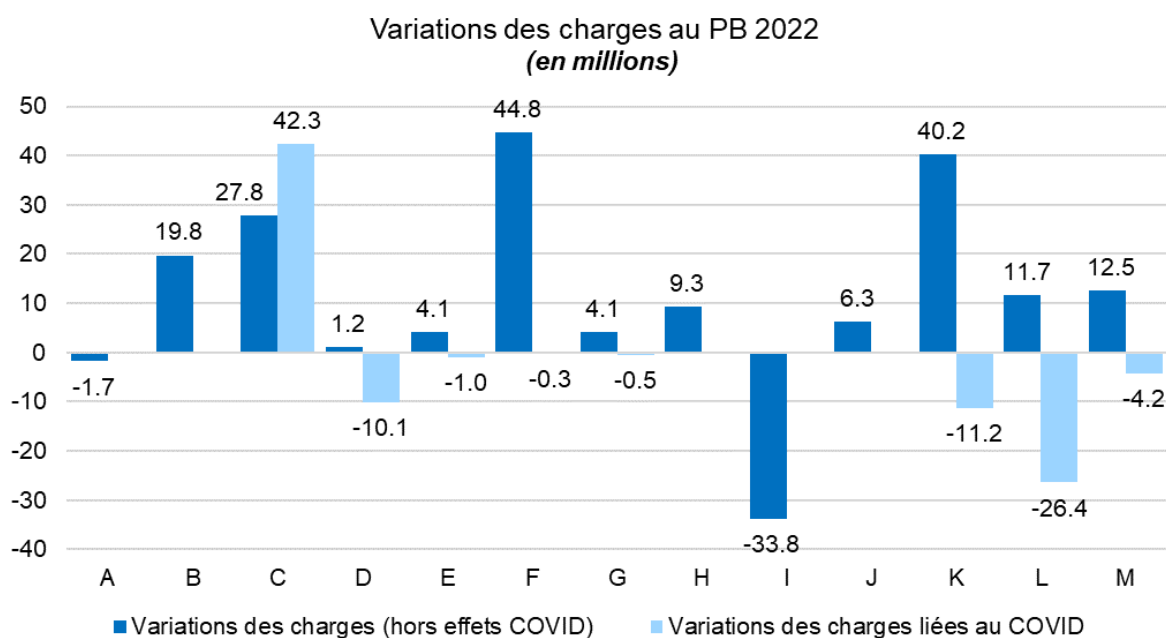
- Suppression de 3.3 ETP de soutiens temporaires octroyés dans le cadre de la crise sanitaire au service de santé de l'enfance et de la jeunesse (il s'agit des postes de médecins et infirmiers) (-0.3 million).

Accord d'une indemnité monétaire à Genève Tourisme en vertu de la loi 12837 approuvée par le Grand Conseil le 29 janvier 2021 (+2.2 millions). Pour mémoire, une indemnité de 4.4 millions a été octroyée à Genève Tourisme en 2021, via les crédits supplémentaires.

## 6. Croissance des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique prévue durant l'exercice 2022, en prenant en compte les effets du plan de mesures.

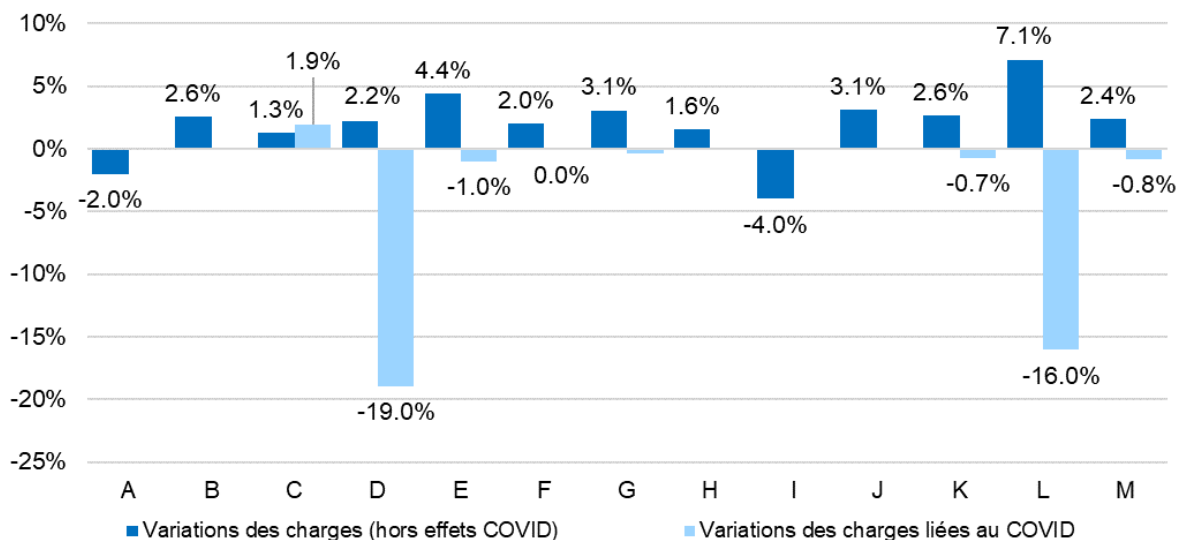
Une distinction est opérée entre les variations de charges liées au COVID et les variations de charges hors effets COVID.



Le graphique suivant présente l'évolution des charges en % par politique publique durant l'exercice 2022.



## Variations totales des charges au PB 2022 (en %)



### A Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique diminuent de 1.7 million entre 2021 et 2022 en raison principalement des opérations électorales (-1.9 million). Le solde est consacré à divers projets en lien avec cette politique publique (ressources supplémentaires pour la mise en œuvre de la loi sur les lanceurs d'alerte ainsi que pour la prévention des violences et des discriminations en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité du genre).

### B Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique B augmentent de 19.8 millions entre 2021 et 2022. Cette augmentation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Afin de mettre en œuvre la stratégie RH, il est prévu de doter l'office du personnel de l'Etat (OPE) de ressources supplémentaires en grande partie temporaires sur les natures 30 (1.3 million) et 31 (0.4 million). Ces montants permettront de financer la démarche de changement de culture managériale, la lutte contre l'absence et la simplification normative, ainsi que de faire face aux très nombreuses demandes de réévaluations et de mettre en œuvre le projet G'Evolve.
- Poursuite de la mise en œuvre de la politique numérique de l'Etat de Genève, par le biais d'un programme ambitieux de projets d'investissement permettant d'accélérer la transition numérique au sein de l'administration cantonale, avec une incidence positive sur l'ensemble des politiques publiques de l'Etat, impliquant une augmentation des charges de 14.5 millions (dont +22.8 ETP pour 2.5 millions).
- Hausse des dépenses liées aux contrats de nettoyage des bâtiments de l'Etat (application du salaire minimum) et aux loyers des locaux hébergeant des écoles de pédagogie spécialisée dans le cadre de la mise en œuvre du règlement d'application de la loi sur l'instruction publique (+1.5 million).
- Les charges d'amortissement (y compris celles relatives aux subventions d'investissements accordées), qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, diminuent de 3.5 millions.

- Le solde de la variation s'explique principalement par les mécanismes salariaux.

### C Cohésion sociale

Le total des charges dévolues aux prestations délivrées par le département de la cohésion sociale (DCS) augmente de +70.1 millions entre 2021 et 2022. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- Les subventions accordées aux assurés à ressources modestes, en lien avec les subsides d'assurance maladie et les primes impayées augmentent de +28 millions (y compris effet COVID-19).
- Les prestations en matière d'aide sociale accordées par l'Hospice général augmentent de +35.4 millions (y compris effet COVID-19).
- Les prestations complémentaires à l'AVS progressent de +5.8 millions en raison d'une augmentation prévue du nombre de bénéficiaires et des conséquences financières de la mise en œuvre par le Canton de la réforme des prestations complémentaires fédérales.
- Les prestations complémentaires à l'AI augmentent de +1.2 million en raison d'une augmentation prévue du nombre de bénéficiaires et de l'augmentation prévue des places dans les établissements accueillant des personnes handicapées (EPH).
- Les prestations complémentaires familiales affichent une baisse de -2.8 millions.
- Les allocations familiales versées aux personnes non actives diminuent de -3.4 millions.
- Les prestations de bourses et prêts d'études accordées augmentent de +5.3 millions (y compris effet COVID-19).
- Les besoins en lien avec la planification des ouvertures nécessaires de places en EPH augmentent de +10.9 millions.
- Les prestations d'aide aux migrants (AMIG) accordées par l'Hospice général augmentent de +2.8 millions, du fait de la baisse attendue de la subvention fédérale et de l'adaptation de la subvention pour les RMNA suite à son transfert au département de la cohésion sociale (DCS).
- Une adaptation de subvention pour plusieurs entités actives dans les domaines du social et du handicap pour +2.4 millions.
- Les besoins prévisionnels en matière de subvention de fonctionnement de l'Hospice général augmentent de +11.9 millions, principalement en lien avec la hausse importante des dossiers de l'aide sociale suivis par l'institution, du fait de la crise sanitaire.
- Une adaptation de +1.5 million de francs des effectifs du SPAd, du SBPE et de l'OAIS, afin de faire face à l'augmentation du volume d'activité de ces services.
- Une augmentation des honoraires de mandataire de +1.4 million liée principalement à la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) pour +1 million (entièrement financé par une subvention fédérale).
- Une participation des communes au financement de la politique sociale vient diminuer les charges de -34.3 millions en 2022.
- Le solde de la variation s'explique principalement par les mécanismes salariaux.

## D Culture, sport et loisirs

Les charges dévolues à la politique publique D diminuent de -8.9 millions en 2022. Cette évolution des charges est principalement due à la fin du financement des mesures de soutien dans le domaine de la culture, en lien avec la crise sanitaire (-10.1 millions).

## E Environnement et énergie

Les charges augmentent globalement de 3.2 millions pour l'année 2022, soit une hausse de 4.1 millions sans les effets de la pandémie de COVID et une baisse des charges liées à la pandémie de près de 1.0 million car les aides exceptionnelles pour le secteur viti-vinicole octroyées dans le cadre de la pandémie sont supprimées en 2022.

La hausse des charges concerne principalement :

- L'accélération de la transition écologique afin de répondre à l'urgence climatique selon plusieurs axes d'actions, en particulier avec la mise en œuvre du premier plan d'actions biodiversité et du plan climat de 2<sup>ème</sup> génération et en renforçant une agriculture biologique et proche du consommateur pour un total de 2.2 millions.
- Les subventions à l'énergie avec une enveloppe supplémentaire de 0.5 million qui permettra de recevoir de la part de la Confédération des moyens supplémentaires pour près de 1 million.

Le solde de l'augmentation s'explique principalement par les effets sur les charges de personnel des fiches transversales, en particulier pour l'annuité.

## F Formation

Le total des charges augmente de 44.5 millions par rapport au budget 2021. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les nouveaux postes octroyés au budget 2021 avec un financement partiel (4 mois pour les postes de la rentrée 2021 et 9 mois pour le personnel administratif et technique) induisent une augmentation des charges de 13 millions en 2022 pour compléter le financement manquant.
- L'augmentation des effectifs d'élèves conduit à une augmentation de charges de 4.2 millions permettant de financer 100.4 ETP supplémentaires.
- Le déploiement du numérique à l'école génère une augmentation de charges de 3.7 millions.
- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU, AHES) augmente les charges de 3.5 millions.
- Les autres projets génèrent une augmentation de charges de 6.5 millions (en particulier la réforme du cycle d'orientation (CO22), le renforcement du soutien pluridisciplinaire à l'école primaire, la revalorisation de la classe de fonction des maîtresses et maîtres d'éducation physique, les actions en faveur de la biodiversité et du développement durable, la protection des mineurs, et les sorties scolaires).
- Les subventions hors mécanismes salariaux enregistrent une augmentation de 5.3 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
  - Le financement de la convention d'objectifs 2020-2023 de l'Université pour 2 millions.
  - L'ajustement des contributions à la HES-SO pour 1.5 million.

- La réintégration des postes du foyer de Mancy et l'augmentation de sa capacité d'accueil suite à l'abandon du projet Arzier qui figurait au budget 2021 en tant que subvention (+24.3 ETP et -1.8 million en subventions réalloué en charges de personnel).
- L'augmentation des besoins de places en pédagogie spécialisée pour 1.1 million.
- L'ouverture de places en foyer et en familles d'accueil ou de transition pour 1.2 million.
- L'augmentation du soutien dans le secteur de l'éducation spécialisée à hauteur de 4 millions, notamment pour l'assistance éducative en milieu ouvert et la prise en charge des mineurs non accompagnés.
- La diminution de la subvention à la FFPC pour -3.2 millions, qui fait suite aux accords avec les milieux professionnels pour passer à un nouveau mode de financement (prélèvement en pourcent sur la masse salariale à la place d'un montant fixe par employé).
- Le transfert de 2 millions sur le programme C05 du département de la cohésion sociale (DCS) pour la prise en charge des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) par la Fondation officielle de la jeunesse.

Le solde de la variation s'explique principalement par les mécanismes salariaux (annuité, effet Noria, réévaluations de fonction, modification de la répartition de la charge LPP pour les nouveaux membres du personnel).

### **G Aménagement et logement**

Les charges de la politique publique G augmentent globalement de 3.6 millions pour l'année 2022, soit une hausse de 4.1 millions sans les effets de la pandémie de COVID et une baisse des charges liées à la pandémie de 0.5 million. Elles comportent principalement les éléments suivants :

- Une augmentation contrainte de 2.0 millions pour les subventions au logement social, en particulier sur les subventions HM, due à une hausse continue de ce parc immobilier. A noter que les effets de la pandémie sont encore estimés à 1 million en 2022, en baisse de 0.5 million par rapport au budget 2021.
- La mesure du Conseil d'Etat visant à faire participer les communes aux coûts des prestations sociales (L12782) conduira, pour le canton, à une baisse de charges répartie sur toute une série de prestations directes aux ménages privés sous condition de revenus estimée à 0.9 million pour les subventions au logement.

Le solde de l'augmentation s'explique principalement par les effets sur les charges de personnel des fiches transversales, en particulier pour l'annuité, ainsi que par les amortissements.

### **H Sécurité et population**

Les charges augmentent de 9.3 millions entre 2021 et 2022 en raison principalement :

- D'une hausse de 8.9 millions sur les charges de personnel due notamment :
  - A l'octroi de 61 postes supplémentaires 2022, répartis à hauteur de 1 ETP pour la police, de 51 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 9 ETP dans le domaine de la population et des migrations pour un montant de +5 millions.
  - A l'intégration des coûts induits sur l'exercice 2022 des 66.6 postes supplémentaires 2021 pour un montant de +2.5 millions.

- A l'impact de l'annuité et de l'effet Noria pour un montant de +2.4 millions.
- Au transfert neutre de 6.8 ETP en provenance d'autres politiques publiques (+0.9 million).
- A l'instauration d'une mesure visant à limiter à 100 heures, le nombre d'heures supplémentaires pouvant être payées au personnel policier (-1.4 million).
- D'une baisse globale des charges de biens et services et autres charges d'exploitation de -0.8 million découlant principalement :
  - De la baisse progressive des mandats accordés à un prestataire privé pour le convoyage des détenus au fur et à mesure de l'internalisation de cette tâche (-1.9 million) partiellement compensée par l'augmentation des frais des détenus en lien avec la création de 27 places supplémentaires à La Brenaz (+0.6 million).
  - De l'augmentation des frais de production des titres de séjour délivrés par l'OCPM pour un montant de +0.3 million.
- D'une hausse des charges de transfert de +0.4 million découlant de l'octroi de moyens supplémentaires, d'une part en faveur de l'association REPR (+0.3 million) et d'autre part, en faveur du Centre social protestant (+0.1 million).

### **I Impôts et finances**

La baisse de 33.8 millions de cette politique publique provient principalement de la diminution de la péréquation financière intercantonale de 17.7 millions, en baisse pour la 3<sup>ème</sup> année consécutive en raison de la réforme de 2020, et des intérêts de la dette, revus à la baisse de 15.7 millions sur la base des hypothèses de niveaux de dette et de taux d'intérêts retenus pour les refinancements de la dette à court et long terme planifiés en 2022.

Le solde de l'écart s'explique principalement par la mise à jour des charges d'intérêts relatives à la recapitalisation de la CPEG (-4 millions) en raison notamment d'un remboursement extraordinaire de 150 millions en 2021, par les charges d'intérêts fiscaux (+2.4 millions) ainsi que par les mécanismes salariaux (1.7 million).

### **J Justice**

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 6.3 millions, principalement pour financer les charges de personnel et de biens et services nécessaires pour accompagner le projet national de dématérialisation de la justice (Justitia 4.0) et les projets de réforme de la protection de l'adulte et de l'enfant, conduits par le département de la cohésion sociale (DCS), celui de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) et le Pouvoir judiciaire (PJ).

### **K Santé**

La croissance nette des charges relatives à cette politique publique est de +29 millions de francs entre les exercices 2021 et 2022. Elle se décompose en des besoins supplémentaires "ordinaires" de +40.2 millions, alors que les impacts de la crise sanitaires s'élèvent à -11.2 millions. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- Les charges de personnel augmentent de +3.4 millions de francs principalement en raison de l'annualisation du coût des postes obtenus en 2021 pour le suivi des cas COVID-19 (+2.9 millions).
- Les charges de biens et services et autres charges d'exploitation augmentent de +4.2 millions en raison :

- Des besoins supplémentaires liés à la crise sanitaire pour un montant de +1.7 million.
- Du développement de l'étude populationnelle "Specchio" qui permettra un suivi plus précis de l'efficacité et de l'efficience des actions de santé publique pour un montant de +0.8 million.
- Des montants nécessaires au développement de maisons de santé, à l'élargissement du périmètre du dispositif Cogeria et au projet REFORMER pour +0.6 million.
- De l'octroi de ressources supplémentaires pour le déploiement du plan cantonal de promotion de la santé et de prévention pour un montant de +0.2 million.
- Les charges de transfert augmentent de +21.4 millions en raison des principaux éléments suivants :
  - L'impact des décisions concernant la masse salariale des établissements pour un montant de +15.7 millions.
  - La croissance du coût des prestations hospitalières stationnaires entraîne une augmentation de charges de +9.7 millions.
  - La croissance des coûts en matière de financement de la part résiduelle des soins à domicile génère une hausse des charges de +5.6 millions.
  - L'ajustement des lignes de subvention destinées à la prise en charge du matériel figurant sur la liste des moyens et appareils LIMA en raison d'une entrée en vigueur plus tardive qu'escompté de la disposition remettant le financement de ces éléments à charge de l'assurance maladie (+4.4 millions).
  - Les augmentations nécessaires à l'ouverture de nouveaux lits en établissements médico-sociaux (EMS) (+4.2 millions) et en immeubles avec encadrement pour personnes âgées (IEPA) (+0.1 million), ainsi que de nouvelles unités d'accueil temporaire et de répit (+0.2 million).
  - Les adaptations de subvention en faveur des HUG (+0.7 million) et de l'IMAD (+1.4 million).
  - La réduction progressive des dispositifs COVID-19 mis en place aux HUG (-11.9 millions) et à l'IMAD (-1.4 million) ainsi que la suppression du dispositif d'accueil des SDF pendant leur période de quarantaine (-0.7 million).
  - La participation des communes au financement des prestations en faveur des personnes âgées (-6.6 millions).

## **L Economie et emploi**

L'augmentation des charges hors effet COVID de cette politique publique de 11.7 millions entre 2021 et 2022 est due principalement à la mise en œuvre du programme d'accompagnement de la reprise et de la transition du tissu économique cantonal qui permettra, en intégrant pleinement les enjeux climatiques et numériques, de tendre vers une économie locale résiliente et durable. Ce programme, qui s'inscrit dans la lignée du programme de législation du Conseil d'Etat, est composé de cinq objectifs majeurs, à savoir:

- Répondre à une capacité limitée d'investissement des entreprises pour stimuler l'innovation.
- Répondre à la transition écologique/climatique/durable.
- Répondre à la transition numérique.
- Favoriser l'employabilité.

- Stimuler la diversité de l'économie locale.

Concernant l'effet COVID, la diminution de 26.4 millions est due aux variations suivantes :

- Suppression des effets des aides aux cas de rigueur en lien avec l'ordonnance fédérale COVID-19 (-28.6 millions).
- Indemnité monétaire en faveur de la Fondation Genève Tourisme & Congrès en vertu de la loi 12837 votée par le Grand Conseil le 29 janvier 2021 (+2.2 millions).

### M Mobilité

Le total des charges de cette politique publique augmente de 8.3 millions de francs. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Augmentation des effectifs (+18.2 ETP pour 1.7 million) afin d'assurer les besoins prioritaires de la politique publique M :
  - Accélération de la mise en œuvre des plans d'actions en faveur de la mobilité et de la concrétisation des projets prioritaires inscrits au budget d'investissements, soit les projets d'agglomération, d'infrastructures de transports publics et d'aménagements cyclables (+7.7 ETP pour 0.9 million). Ces postes sont activés en investissement, générant un revenu neutralisant intégralement la charge.
  - Augmentation des effectifs dans le cadre de l'accord intercantonal sur le service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, Vaud et Genève (+4 ETP) et à l'office cantonal des véhicules (+6.5 ETP), notamment pour une mise en conformité avec l'ordonnance fédérale sur les exigences techniques pour les véhicules routiers. A relever que ces postes sont soit refacturés au prix coûtant, soit génèrent des émoluments supérieurs aux coûts.
- Mise en œuvre du plan d'actions des transports collectifs 2020-2024 (+9.4 millions):
  - Application du contrat de prestations TPG 2020-2024 (+9 millions).
  - Impact du projet de modification de la répartition des cotisations de l'employeur et des employés à la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG) (-0.1 million).
  - Adaptation des subventions versées aux autres opérateurs de transports publics, y compris les indemnités versées en compensation des rabais tarifaires accordés à la population (+0.5 million).
- Adaptation des mesures de soutien dans le cadre de la pandémie (-4.2 millions) en faveur des opérateurs de transports publics (TPG, CFF, Mouettes Genevoises et Transports publics de la Région Nyonnaise).
- Hausse de la contribution au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (+2.9 millions).
- Les charges d'amortissement, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, diminuent de 1.6 million.
- Le solde s'explique principalement par les mécanismes salariaux.



## 7. Evolution des postes (ETP)

Le nombre d'équivalents temps-plein (ETP) passe de 17'774 au B 2021 à 18'089 au PB 2022 soit une augmentation de 315 ETP (+1.8%).

Toutefois l'augmentation brute des postes est de 364 ETP. Cette augmentation est partiellement compensée par les diminutions de postes liées au démantèlement du dispositif COVID soit -49 ETP. Sans cette diminution, l'augmentation totale des postes correspond à une croissance de 2.1%.

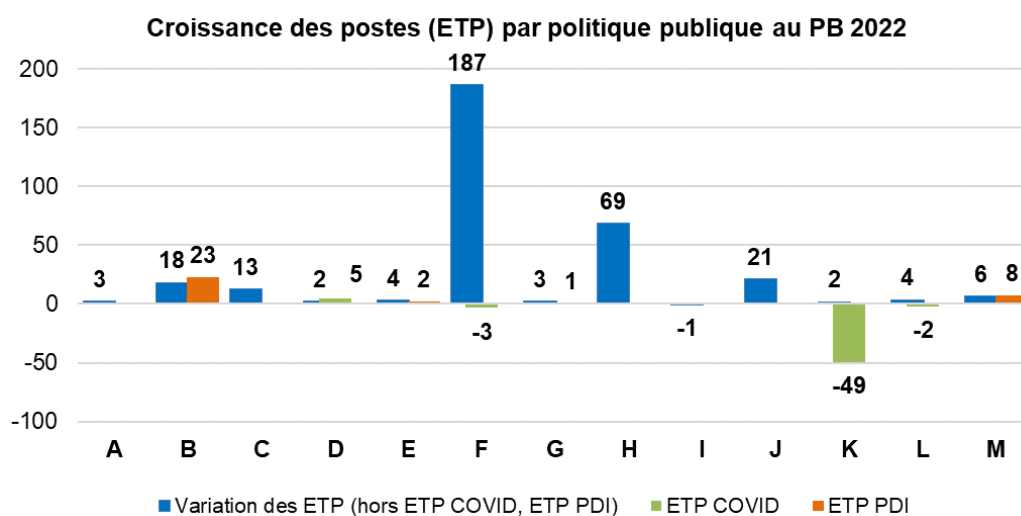
Sur les 364 nouveaux postes, 34 ETP sont considérés comme nécessaires à la réalisation des investissements prévus au Plan décennal des investissements (PDI). Il s'agit notamment de 23 ETP pour la politique publique B, plus précisément pour l'OCSIN, 8 ETP pour la politique publique M Mobilité, 2 ETP pour la politique publique E Environnement et énergie et 1 ETP pour la politique publique G Aménagement et logement. Des 34 ETP nécessaires à la réalisation du PDI, 11 sont activables en investissement.

PB 2022	Augm. (ETP)	Augm. (%)	
Variation ordinaire des ETP (hors ETP COVID et ETP PDI)	331	1.9%	
<i>dont ETP financés</i>	65		
Variation des ETP PDI	34	0.2%	
<i>dont ETP PDI activés</i>	11		
Nouveaux postes	76	364	2.1%
Démantèlement du dispositif COVID (diminution d'ETP)	-49	-0.3%	
Variation des ETP après déduction des ETP COVID	315	1.8%	

Parmi les nouveaux ETP :

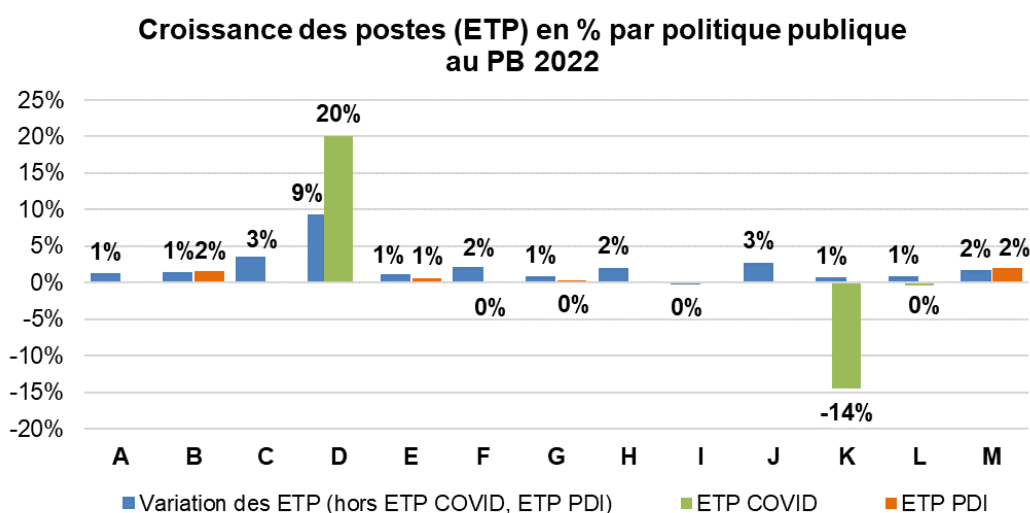
- 331 ETP sont des augmentations ordinaires de postes dont 65 sont financés ou partiellement financés par des revenus ou par des diminutions de charges.
- 34 ETP sont liés à la réalisation des investissements dont 11 financés par des revenus équivalents en investissements. Ces postes permettront d'améliorer le taux de réalisation des investissements dès 2022 et participeront au développement des projets d'investissements dans le domaine de la transition écologique et numérique.
- -49 ETP sont des diminutions de postes en lien avec le démantèlement du dispositif COVID.

La répartition des nouveaux postes par politique publique est la suivante :



**Variations de postes par politique publique**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	Total
Variation des ETP (hors ETP COVID, ETP PDI et ETP financés)	2	18	13	2	4	157	3	45	-1	21	2	4	-4	266
ETP financés	1					30		24						65
ETP PDI activés					2		1							11
ETP PDI (hors ETP PDI activés)		23												23
ETP COVID				5		-3					-49	-2		-49
<b>Total ETP</b>	<b>3</b>	<b>41</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>183</b>	<b>4</b>	<b>69</b>	<b>-1</b>	<b>21</b>	<b>-47</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>315</b>



## 8. Investissements

Le projet de budget 2022 confirme la volonté du Conseil d'Etat de soutenir la réalisation des infrastructures nécessaires au développement du canton. Le Conseil d'Etat a par ailleurs décidé de renforcer les efforts engagés pour les transitions écologique et numérique dans son plan décennal des investissements. Les effets de cette décision seront progressivement inscrits dans les futurs budgets.

Le projet de budget 2022 s'inscrit dans la continuité des années précédentes et présente un niveau d'investissement net, soit les dépenses diminuées des recettes, de 735 millions, en hausse de 20 millions par rapport à 2021 (+3%). Les dépenses d'investissements s'établissent à 775 millions (+1%) et les recettes d'investissements à 40 millions (-27%).

<i>En millions de francs</i>	B 2021	PB 2022	Ecart
Dépenses d'investissement	770	775	5
Recettes d'investissement	55	40	-15
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>715</b>	<b>735</b>	<b>20</b>

### Evolution historique des investissements nets aux budgets et aux comptes

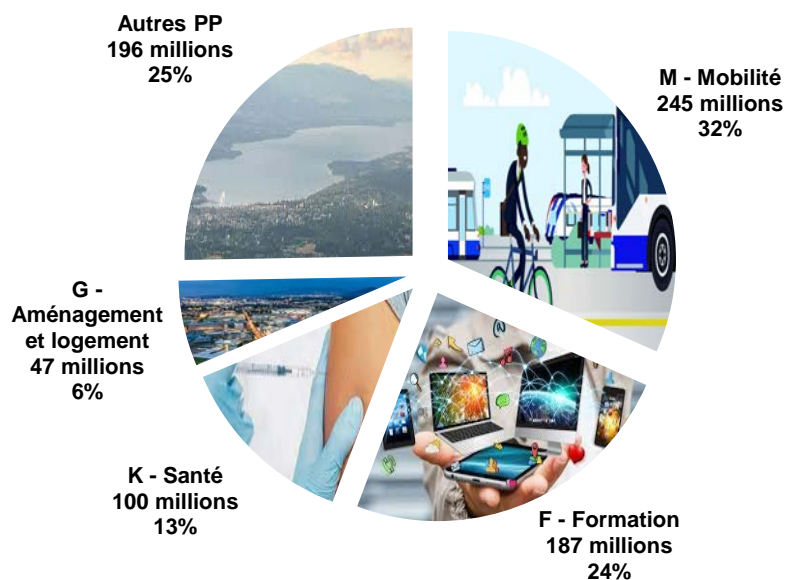
Le taux de réalisation moyen des dépenses (rapport entre les dépenses réalisées et celles budgétisées) des dix dernières années s'élève seulement à 78%. Divers aléas peuvent interférer sur le déroulement des chantiers en cours (oppositions, recours, difficultés techniques ou géologiques, crise sanitaire etc.). Par ailleurs, le temps de traitement des projets de lois par le Grand Conseil (examen et vote) n'est pas toujours facilement estimable et peut induire des écarts de planification par rapport aux calendriers initialement prévus.

Afin de mieux réaliser les investissements planifiés, des ressources supplémentaires ont été allouées au budget de fonctionnement, principalement dans les politiques publiques M (mobilité) et B (numérique).

## Répartitions des dépenses par politique publique et principaux projets

Plus de 75% des investissements se concentrent sur quatre politiques publiques : *Mobilité* (32%), *Formation* (24%), *Santé* (13%) et *Aménagement et logement* (6%).

Dépenses : 775 millions



Dix projets d'investissement concentrent près de 41% des dépenses totales inscrites au projet de budget :

en millions de francs	PP	PB 2022	
<b>Lois</b>			
Construction lignes de tramways	M	115	15%
Projets d'agglomération	M	59	8%
Construction de logements d'utilité publique	G	35	5%
Collège Rousseau - rénovation	F	23	3%
CMU étapes 5 et 6	F	21	3%
Relocalisation de la caserne des Vernets	H	14	2%
Efficience énergétique et embrasures	B	14	2%
HUG - Subvention rénovation et agrandissement des blocs opératoires	K	12	2%
Rénovation d'Uni Bastions	F	11	1%
Archives d'Etat de Genève	A	10	1%
<b>Total</b>		<b>314</b>	<b>41%</b>

Dans le domaine de la **mobilité**, des investissements toujours conséquents sont prévus pour le développement du réseau de tramways (115 millions), dont le prolongement du tram entre Genève et Saint-Julien (73 millions). Les "projets d'agglomération" (59 millions, y compris 36 millions pour la route des Nations), le plan d'action du réseau routier (8 millions), ainsi que

les études et réalisations du réseau ferroviaire (5 millions) constituent les autres projets d'envergure dans le domaine de la mobilité.

Concernant le domaine de la **formation**, les travaux du CMU se poursuivent principalement avec la rénovation de l'animalerie et de la zone aquatique (21 millions). La rénovation du collège Rousseau (23 millions) et la construction du futur CO sis à Balexert (8 millions) commencent. La rénovation d'Uni Bastions (11 millions) continue avec la finalisation de l'aile Jura et le début des travaux de façades et de démolition intérieures du bâtiment central.

Dans la **santé**, la poursuite de la rénovation et de l'agrandissement des blocs opératoires (12 millions) ainsi que plusieurs projets informatiques importants sont prévus aux HUG (7 millions). L'Etat, les HUG et l'IMAD démarrent leur collaboration pour le développement des outils de gestion de la santé numérique (4 millions).

La construction de **logements d'utilité publique (LUP)** continue (35 millions) au travers d'acquisitions de parcelles et de dotations aux fondations.

Les travaux visant à améliorer l'empreinte énergétique des bâtiments propriétés de l'Etat se poursuivent à travers les programmes d'efficacité énergétique (4 millions) et de mise en conformité des embrasures (10 millions).

Pour les autres politiques publiques, on relève principalement la relocalisation de la caserne des Vernets (14 millions), ainsi que les travaux du bâtiment pour les archives d'Etat de Genève (10 millions).

À noter enfin que 63% des dépenses planifiées en 2022 visent la création de nouveaux actifs au travers des crédits d'ouvrage, de dotations (LUP) ou de prêts ferroviaires (CEVA). Le solde est consacré au maintien et au renouvellement du patrimoine existant.

## **Privilégier les investissements nécessaires pour assurer les transitions écologique et numérique**

Après avoir décrété l'urgence climatique en décembre 2019, la stratégie climatique a été révisée dans le cadre du plan climat cantonal 2030 de seconde génération. Ce dernier comprend des objectifs ambitieux qui seront atteints grâce à des mesures concrètes. Le PB 2022 reflète l'engagement de l'Etat à travers les différents axes clés :

- Favoriser la mobilité décarbonée avec, entre autres, le développement du réseau de tramways (115 millions), les études et réalisations du réseau ferroviaire (5 millions) et les investissements en faveur de la mobilité douce (6 millions).
- Encourager la rénovation des bâtiments avec d'une part les mesures d'efficacité énergétique (4 millions) et de mise en conformité des embrasures (10 millions), mais également les différents chantiers engagés sur des rénovations complètes ou partielles de bâtiments. Dans le domaine de la formation, relevons par exemple les rénovations d'Uni Bastions (11 millions) et du collège Rousseau (23 millions).
- Favoriser la biodiversité et la protection des espaces naturels avec l'adoption d'un projet de loi visant à mettre en place les mesures du plan d'actions biodiversité 2020-2030 (0.5 million) ou encore avec la continuité des travaux de renaturation de l'Aire (2 millions).

L'Etat continue d'investir des moyens significatifs afin de moderniser et développer ses services numériques, ainsi que ses systèmes d'information et de communication. Ces investissements permettront d'assurer un service public toujours plus efficace et adapté aux nouveaux besoins des citoyens et citoyennes du canton. Nous pouvons souligner par exemple, le partenariat entre l'Etat, les HUG et l'IMAD pour accélérer le développement de la santé numérique (4 millions), la refonte du SIC de l'action sociale (2 millions), les projets

visant à favoriser l'éducation pour et par le numérique (3 millions) ou l'évolution du SIC fiscal (3 millions).

## 9. Evolution de la dette

La prévision d'endettement repose sur les flux monétaires du compte de fonctionnement et des investissements nets.

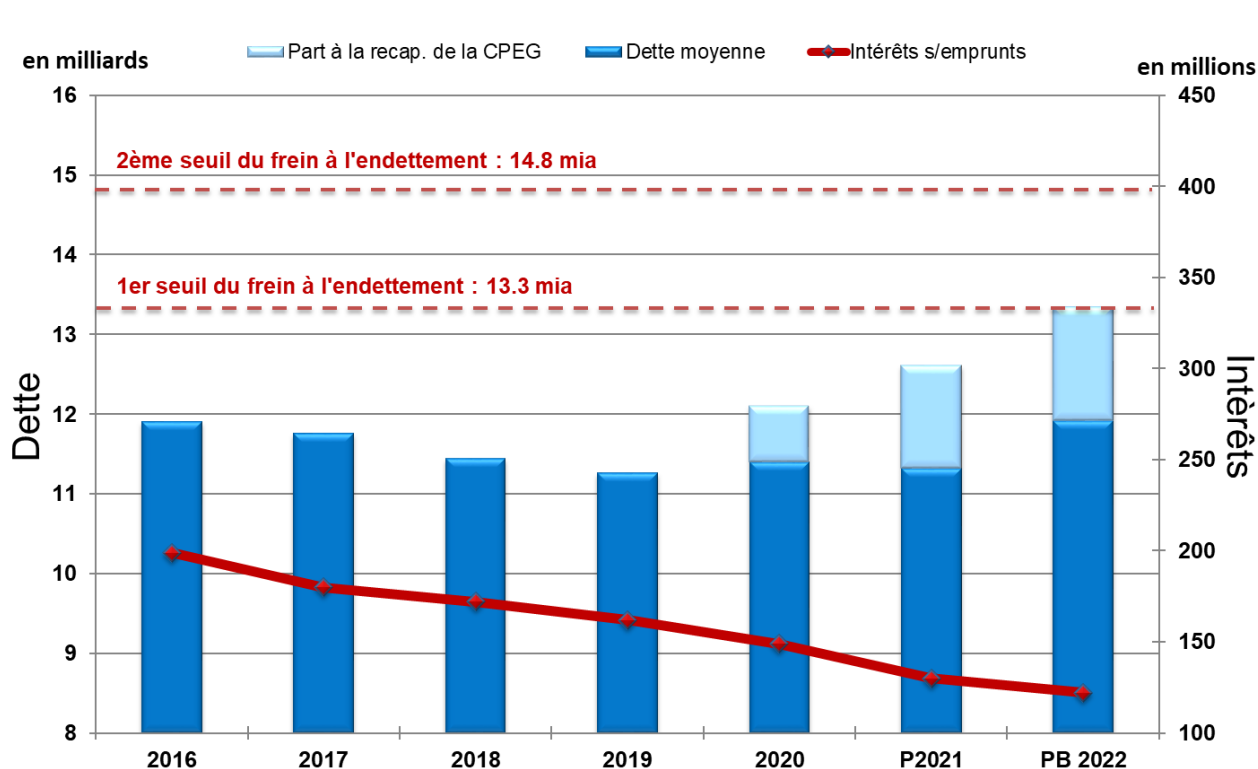
Le résultat de fonctionnement au PB 2022 (et au budget 2021) ne permettent pas de financer les investissements. Le Conseil d'Etat souhaitant développer une politique des investissements ambitieuse, ceux-ci devront être financés au moyen de la dette qui devrait ainsi poursuivre son augmentation en 2022.

Les prévisions de la dette annuelle moyenne semble indiquer que l'endettement du canton s'approche du premier seuil du frein à l'endettement fixé dans la LGAF à 13.3 milliards. Si ce seuil est franchi, le Grand Conseil ne pourra adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité absolue de ses membres sera requise (51 voix).

Malgré cette tendance haussière du niveau de la dette, la charge d'intérêts y relative continue de baisser, essentiellement sous l'effet du niveau général des taux d'intérêts qui demeure à un niveau historiquement bas. En effet, les emprunts à court terme bénéficient toujours de taux négatifs, alors que les renouvellements d'emprunts à long terme sont réalisés à des taux nettement inférieurs. Ainsi, au budget 2022, les intérêts diminuent de 15.7 millions et représentent 122 millions.

Pour mémoire, dans le cadre de la recapitalisation de la CPEG, le canton a versé en 2020 1 milliard à la caisse de prévoyance au titre d'apport initial, montant complété de 150 millions en 2021 au titre d'amortissement volontaire. Par ailleurs, l'amortissement ordinaire annuel du prêt de la CPEG, à hauteur de 101 millions, est prévu dans le PB 2022 ainsi que les années suivantes, conformément à la convention de prêt y relative.

### Prévision de l'évolution de la dette moyenne



## 10. Conclusion

Après la crise majeure initiée en 2020, Genève a pu compter sur la résilience d'une partie de son économie pour amorcer un retour à la croissance en 2021. Les principaux secteurs d'activités (négoce international, horlogerie, activités financières) affichent des résultats supérieurs aux attentes, ce qui explique la forte progression des recettes fiscales estimées. Le Conseil d'Etat se réjouit de cet état de fait tendant à démontrer que le soutien actif des entreprises par les pouvoirs publics a porté ses fruits. Ce constat positif doit cependant être relativisé au regard des effets de la crise sur d'autres secteurs comme l'hôtellerie, la restauration, les commerces de proximité ou l'événementiel, qui demeurent encore très affectés.

De manière générale, il convient donc de distinguer l'impact contenu de la crise économique sur les revenus de l'Etat, des conséquences nettement plus marquées de la crise sociale sur l'augmentation des besoins de la population. Ces éléments sont néanmoins liés dans la mesure où ces revenus extraordinaires permettent au Conseil d'Etat de faire face à la crise sociale en renforçant les prestations.

Bien que tout soit mis en œuvre par les autorités fédérales et cantonales pour assurer la sortie de crise, de nombreuses préoccupations et incertitudes demeurent quant à l'évolution de la situation sanitaire, économique et sociale. La hausse des estimations des recettes fiscales ne pouvant être considérée comme acquise sur la durée, le Conseil d'Etat se doit de faire preuve de prudence. Ces revenus extraordinaires ne suffisent d'ailleurs pas à résorber le déficit qui demeure considérable (-460 millions).

Le Conseil d'Etat s'est ainsi attaché à maîtriser autant que possible l'augmentation des charges, notamment à travers les mesures structurelles proposées. La réalisation de ces mesures est absolument essentielle afin de retrouver un budget équilibré au terme des dispositions transitoires prévues dans la LGAF, soit en 2028. A travers ce projet de budget 2022, le Conseil d'Etat fait un premier pas important dans cette direction.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat va continuer à s'appuyer sur les constats ressortant des comparaisons intercantionales et les bonnes pratiques d'autres cantons pour simplifier ses processus internes, améliorer son efficacité et rechercher des pistes d'économies.

Enfin, la prudence et la rigueur ne doivent pas empêcher le Conseil d'Etat de se projeter dans l'avenir et de répondre aux enjeux majeurs qui attendent notre canton. La hausse significative prévue au plan décennal des investissements (PDI) vise non seulement à accélérer les transitions numérique et énergétique, mais également à soutenir l'économie et l'emploi à Genève.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames les députées, Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au projet de loi établissant le budget de l'Etat de Genève pour l'exercice 2022.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.