

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2023-2026
de la République et canton de Genève**

Table des matières

<i>Introduction</i>	4
<i>Chapitre 1</i> <i>Compte de fonctionnement prévisionnel</i>	7
<i>Chapitre 2</i> <i>Plan de mesures du Conseil d'Etat</i>	9
<i>Chapitre 3</i> <i>Effets liés à la crise migratoire ukrainienne</i>	12
<i>Chapitre 4</i> <i>Effets liés au COVID inscrits dans le PFQ 2023-2026</i>	13
<i>Chapitre 5</i> <i>Evolution du résultat sur la période du PFQ</i>	14
<i>Chapitre 6</i> <i>Evolution des revenus</i>	15
<i>Chapitre 7</i> <i>Evolution des charges par catégorie</i>	17
<i>Chapitre 8</i> <i>Evolution des charges par politique publique</i>	20
<i>Chapitre 9</i> <i>Evolution des postes</i>	32
<i>Chapitre 10</i> <i>Investissements</i>	35
<i>Chapitre 11</i> <i>Evolution de la dette</i>	37
<i>Chapitre 12</i> <i>Risques liés aux instruments de politique budgétaire</i>	38
<i>Chapitre 13</i> <i>Risques financiers</i>	39
<i>Chapitre 14</i> <i>Comparaison entre le PFQ 2023-2026 et le PFQ 2022-2025</i>	46
<i>Conclusion</i>	48

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Contenu du rapport – cadre légal

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2023-2026 (PFQ 2023-2026) est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les trois ans suivant le budget. Il est présenté par politique publique.

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

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

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 5, 6, 7 et 8 du présent rapport, l'actualisation des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat au chapitre 2, celle des dépenses et recettes d'investissement au chapitre 10, l'évolution de la dette au chapitre 11 et l'évaluation des risques aux chapitres 12 et 13. De plus, l'article 13 de la LGAF précise à son alinéa 3 que le PFQ contient « une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle ». Celle-ci figure au chapitre 12.

Cadre de planification

Le projet de budget 2022 ayant été refusé par le Grand Conseil, le canton a été contraint de fonctionner durant l'année en cours sous le régime des douzièmes provisoires. Pour faire face aux dépenses supplémentaires jugées impératives pour le bon fonctionnement de l'Etat, le Conseil d'Etat a présenté plusieurs demandes de crédits supplémentaires d'un montant de 143 millions. Ces demandes de crédits supplémentaires ont été acceptées par la commission des finances, en date du 2 mars 2022.

C'est sur la base des douzièmes provisoires et des crédits supplémentaires acceptés le 2 mars que le Conseil d'Etat a construit son projet de budget 2023.

La planification financière 2023-2026 se base sur ce même point de départ et intègre tous les projets de loi déposés par le Conseil d'Etat.

En raison des répercussions de la crise sanitaire et d'un contexte international instable depuis l'éclatement de la guerre en Ukraine, les hypothèses sur lesquelles est construite la planification 2023-2026 sont marquées par des incertitudes élevées.

Les effets financiers de la pandémie se poursuivent sur la période du PFQ 2023-2026, mais dans une moindre mesure, avant de disparaître presque entièrement à fin 2026. Les effets du conflit en Ukraine sont plus marqués et se traduisent par un mouvement migratoire important de population ukrainienne en Suisse et à Genève. La prise en charge d'un grand nombre de personnes fuyant le champ de bataille représente un important défi pour notre canton, que ce soit en termes de logements de familles ou de scolarisation des enfants provenant d'Ukraine. Même avant la guerre en Ukraine, notre canton connaissait déjà un taux faible de logements vacants et une importante hausse de nouveaux élèves à scolariser chaque année. Concernant la scolarisation des enfants venus d'Ukraine, le Conseil d'Etat a mis en place un dispositif permettant de scolariser rapidement 1 000 élèves durant l'année 2023. Il est prévu de progressivement réduire ce dispositif, pour revenir à la normale en 2026. A ce stade, il est fait l'hypothèse qu'un tiers des élèves ukrainiens quittera la Suisse et Genève en 2024, les deux autres tiers devant regagner leur pays d'origine entre 2025 et 2026. Il est toutefois important de noter que les besoins liés à la guerre en Ukraine pourraient évoluer sensiblement en fonction du développement du contexte international, la situation économique étant déjà empreinte d'une poussée inflationniste et d'une hausse des taux d'intérêts.

Introduction

Contexte – enjeux

Crise économique et sociale

La planification financière 2023-2026 s'inscrit dans le sillage de la crise sanitaire qui a débuté en 2020, et de ses conséquences économiques et sociales qui se font encore ressentir de nos jours. Les charges liées au COVID sont estimées à environ 37 millions en 2023 et s'estompent progressivement d'ici à 2026.

La planification financière 2023-2026 tient également compte de la nouvelle crise liée à la guerre en Ukraine et qui intervient dans le prolongement des difficultés relatives au COVID.

La prise en charge des populations ayant fui le conflit en Ukraine pour se rendre à Genève a un impact négatif direct sur la planification 2023-2026, avec un coût de 47 millions en 2023. Ce coût est appelé à progressivement diminuer en 2024 (20 millions) et en 2025 (9 millions), jusqu'à disparaître complètement en 2026. En effet, le coût induit de la prise en charge des populations venues d'Ukraine sera intégralement financé par la Confédération, à partir de 2026.

Depuis le début de l'année, d'autres facteurs ont évolué à l'échelle mondiale, affectant négativement les finances publiques. A savoir :

- La hausse des prix des matières premières, telles que les denrées alimentaires, l'énergie et le carburant, avec pour conséquence une amplification de l'inflation.
- La hausse des taux d'intérêts par les banques centrales.

Dans le canton de Genève, l'inflation en 2022 devrait s'élever à 2.7%. Elle devrait être plus contenue en 2023 et en 2024, avec respectivement un renchérissement moyen de 1.5% et de 1.0%.

Bien que la guerre en Ukraine ait provoqué un ralentissement de l'économie mondiale, l'économie suisse résiste bien et la croissance devrait se poursuivre durant la période 2023-2026, mais à un rythme moins soutenu qu'actuellement (2.7% de croissance réelle en 2022, contre 1.7% à partir 2023 selon le Groupe de perspectives économiques (GPE).

Croissance des revenus

La période 2023-2026 est marquée par une croissance significative de l'estimation des revenus de 0.9 milliard de francs, dont près de 0.7 milliard de revenus fiscaux supplémentaires.

La croissance des revenus fiscaux s'explique par l'activité économique soutenue démontrant la résilience de l'économie genevoise.

En 2024, la croissance des revenus est particulièrement importante étant donné l'effet positif de l'entrée en vigueur du projet de réévaluation du parc immobilier (RPI) et du projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting Project*). Ce projet, portant sur la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, est mené conjointement par l'OCDE et le G20. Il s'agit notamment d'instaurer un taux d'imposition mondial minimal d'au moins 15% pour les grands groupes d'entreprises réalisant plus de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires. Le projet BEPS conduirait, dès 2024, à une augmentation des revenus de 47 millions et la RPI à une augmentation des revenus de 67 millions à fin 2026.

Effets des réformes majeures de 2020

Pour le canton de Genève, la conjonction de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine intervient après la mise en œuvre de trois réformes majeures votées en 2019 et entrées en vigueur en 2020, à savoir la réforme de la fiscalité des entreprises, le contreprojet à l'IN 170 et la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG).

Ces réformes de l'assurance maladie et de la CPEG n'ont pas bénéficié de financements spécifiques. Elles ont donc pour effet d'augmenter les charges récurrentes sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de marge de manœuvre.

Options prises par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat présente un plan financier qui retrouve le chemin de croissance dès 2025 et respecte ainsi les dispositions du frein au déficit sur la durée du PFQ. En effet, selon les dispositions transitoires du frein au déficit de la LGAF, le déficit 2026 de -232 millions est inférieur au déficit admissible fixé en 2026 de -233 millions. De plus, la réserve conjoncturelle (+810 millions après le vote des comptes 2021) est suffisante pour absorber les déficits des exercices sur la période.

La crise sanitaire a entraîné une crise sociale qui aura des effets à long terme. Des moyens supplémentaires devront être mobilisés pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se doit de répondre aux besoins des populations ayant fui le terrain de conflit, en mettant à disposition des logements et un dispositif pour accueillir les élèves en provenance d'Ukraine.

Des nouveaux moyens sont affectés aux projets prioritaires, principalement dans le domaine de la formation, de la santé, du social et du numérique. Sur la période du PFQ 2023-2026, les charges augmentent de plus d'un milliard de francs (dont 143 millions de crédits supplémentaires impératifs octroyés par la commission des finances le 2 mars 2022) avec une augmentation moyenne des charges annuelle de 2.7% (de 2.3%, hors crédits supplémentaires du 2 mars 2022).

Le retour au chemin de croissance et l'accroissement modéré des charges sont conditionnés à la réalisation des mesures d'économie permettant d'améliorer le résultat de 424 millions sur la période. Ces mesures d'économie comprennent (les cinq dernières de la liste sont de nature structurelle et participent, à elles seules, à l'amélioration du résultat de 127) :

- La mise en œuvre de la RPI, qui augmentera à terme les revenus de 67 millions.
- Le projet BEPS qui augmentera les revenus de 47 millions dès 2024.
- La participation des communes à une partie des charges dynamiques assumées par le canton (47 millions).
- La mise en place d'une participation des communes au financement du déficit de l'offre de transports publics déployée sur le canton (lignes urbaines et régionales TPG, lignes RER Léman Express) dès 2025 (70 millions).
- La refonte du mode de financement de la Fondation pour la formation professionnelle et continue (FFPC) (7 millions).
- L'augmentation de la contribution personnelle aux soins de long durée (EMS) (3 millions).
- La mise en place d'un plan d'action de lutte contre l'absence des collaboratrices et des collaborateurs au sein de l'administration. Cette mesure permettra dans un premier temps d'éviter une augmentation des coûts de l'absence estimé à 5 millions supplémentaires par an et à terme de les réduire.

Les mesures concernant la fonction publique permettent d'améliorer le résultat de 260 millions, dont 141 millions en lien avec la suspension de l'annuité en 2023 et en 2025, ainsi que 119 millions avec l'octroi de la demi-indexation en 2023 et 2024.

Les autres mesures, notamment, permettent d'améliorer le résultat de 37 millions dont 11 millions en lien avec la révision du manuel comptable, 10 millions en lien avec l'augmentation des émoluments des autorisations de construire et 9 millions en lien avec la mise en place d'une assurance perte de gain maladie.

Le Conseil d'Etat a également choisi de soutenir de manière significative une politique volontaire et ambitieuse en matière d'investissements dans le domaine de la transition écologique et numérique. Une enveloppe supplémentaire de près de 4 milliards de francs est

inscrite au plan décennal des investissements (PDI) pour ces quatre prochaines années. Cette décision vise non seulement à répondre à l'urgence climatique, mais également à soutenir l'économie et l'emploi dans notre canton. Le Conseil d'Etat a également pris en compte les effets de cette augmentation du PDI dans son plan financier quadriennal, en affectant des ressources pour développer et concrétiser son plan d'investissement, ainsi que pour améliorer le taux de réalisation.

Le Conseil d'Etat continue de se projeter dans l'avenir et se donne les moyens de répondre aux enjeux majeurs qui attendent notre canton.

Chapitre 1

Compte de fonctionnement prévisionnel

L'augmentation prévue des revenus sur la période du PFQ est importante et se monte à 893 millions, soit une croissance annuelle moyenne de 2.3%. Cette croissance provient essentiellement des estimations de revenus fiscaux.

Par rapport au budget 2022, calculé selon les douzièmes provisoires et les crédits supplémentaires acceptés le 2 mars, les charges augmentent de 1 033 millions sur la période du PFQ, soit une croissance annuelle moyenne de 2.7%. Si l'on ne prend en compte les crédits supplémentaires impératifs 2022, octroyés par la commission des finances le 2 mars 2022, pour un montant de 143 millions, l'augmentation totale des charges sur la même période est de 890 millions, soit 2.3% en moyenne annuelle. Ainsi, la croissance des charges est comparable avec l'augmentation estimée des revenus sur la période du PFQ.

L'augmentation des charges est contenue par l'effet des mesures d'économie du Conseil d'Etat qui permettent de diminuer les charges de 353 millions d'ici à 2026.

Le PFQ est marqué par une forte augmentation des obligations découlant de la RPT (+95 millions de charges) ou des intérêts de la dette (+56 millions de charges), ainsi que des autres contraintes légales notamment en matière de prestations sociales qui pèsent sur le résultat pour un montant total de 244 millions.

Enfin, le PFQ permet de renforcer les prestations prioritaires, notamment en ce qui concerne la politique publique C – Cohésion sociale, la politique publique F – Formation et la politique publique K – Santé.

Le compte de fonctionnement prévisionnel du PFQ 2023-2026 est le suivant :

En millions

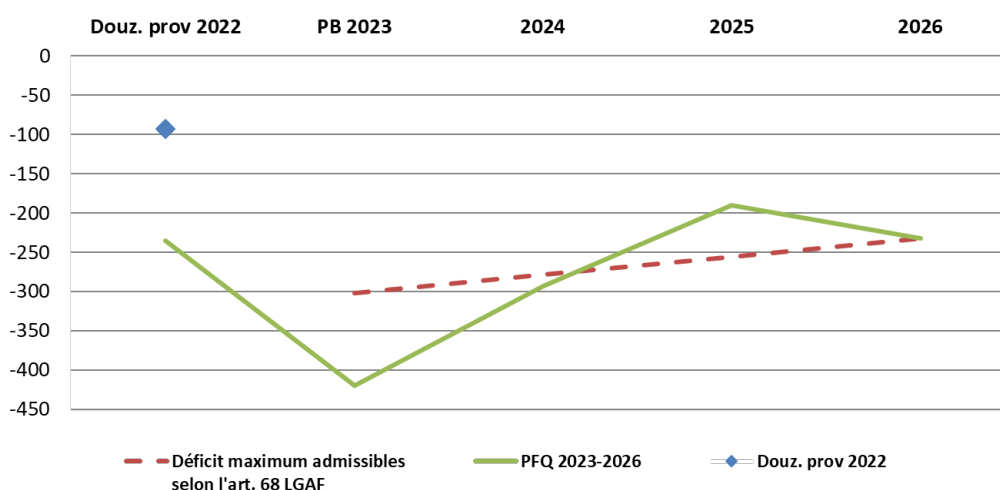
	Douz. prov 2022	Douz. prov 2022 + crédits supp.	PB 2023	2024	2025	2026
Charges de fonctionnement	9'296	9'439	9'792	10'044	10'118	10'329
Revenus de fonctionnement	9'203	9'203	9'373	9'750	9'928	10'096
Résultat net	-93	-236	-420	-294	-190	-232
Déficit maximum admissibles selon l'art. 68 LGAF			-302	-279	-256	-233
Dépassement du déficit admissible			117	15		

Respect des dispositions transitoires du frein au déficit prévues dans la LGAF (art. 68)

La réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) a été accompagnée de dispositions transitoires du frein au déficit de la LGAF prévoyant un chemin de croissance du déficit admissible : soit le déficit admissible de -372 millions en 2020, graduellement réduit à raison de 23.25 millions par année jusqu'en 2027. Quant au déficit budgétaire dépassant le chemin de croissance du déficit admissible, il peut être couvert à concurrence de la réserve conjoncturelle.

Ainsi, le PFQ 2023-2026 respecte le retour au chemin de croissance du déficit maximum admissible (article 68 LGAF) : -279 millions en 2024, -256 millions en 2025 et -233 millions en 2026. De plus, les excédents de déficit au-delà du chemin de croissance en 2023 (117 millions) et 2024 (15 millions) sont couverts par la réserve conjoncturelle qui s'élève à 810 millions au 31.12.2021.

Projection du résultat net (en millions)



Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

	2022	2023	2024	2025	2026
PIB CH, variation annuelle réelle	2,7 %	1,7 %	1,7 %	1,9%	1,8%
Inflation	2,7%	1,5%	1,0%	0,9%	0,9%
Taux de chômage moyen Genève	4,1 %	4,0 %	4,0 %		
SARON, moyenne annuelle	- 0,45 %	0,25 %	0,40 %	0,60%	0,70%
Obligation de la Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	1,0 %	1,4 %	1,5 %	1,3%	1,5%

Prévisions du GPE de juin 2022 pour les années 2022 à 2024 et prévisions de la Confédération pour les années 2025 et 2026.

Malgré un contexte international qui s'est dégradé en 2022, l'économie suisse ne donne pour l'instant aucun signe d'affaiblissement notable. Dans le canton de Genève, la marche des affaires se maintient de façon générale.

Selon le scénario favorable qui semble actuellement le plus probable, l'essor de l'économie devrait se poursuivre en 2022, à un rythme relativement soutenu, tant en Suisse que dans le canton de Genève. Un ralentissement est attendu en 2023, quand le produit intérieur brut (PIB) se rapprochera de son taux de croissance de long terme.

Ces perspectives se basent notamment sur l'hypothèse selon laquelle ni l'Union européenne ni les Etats-Unis n'entreront prochainement en récession. Cela dit, entre l'éclatement d'une crise énergétique en Europe et une inflation devenant hors de contrôle, les autres facteurs de risques sont encore nombreux. Fortement dépendante de l'étranger, les économies suisse et genevoise seraient forcément affectées par un recul de l'activité de leurs principaux partenaires commerciaux.

Dans le canton de Genève, la hausse des prix devrait demeurer relativement contenue. Le GPE s'attend à un renchérissement moyen de 2,7% en 2022, de 1,5% en 2023 et de 1,0% en 2024. Le taux de chômage est désormais proche de son socle incompressible, qui s'apparente au plein-emploi théorique. Par conséquent, le taux devrait se stabiliser autour de 4,0%, en moyenne, dès fin 2022.

Chapitre 2

Plan de mesures du Conseil d'Etat

Au début de la législature 2018-2023, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures d'économie visant à assainir les finances publiques.

Ce plan de mesures améliore le résultat 2026 de 424 millions. Cette amélioration est réalisée par une diminution des charges de 395 millions et une augmentation des revenus de 29 millions.

Ce plan se compose de mesures structurelles, de mesures touchant la fonction publique et de mesures d'efficacité.

La réalisation des mesures prévues par le Conseil d'Etat est nécessaire pour atteindre le résultat du PB 2023, ainsi que pour respecter le retour au chemin de croissance prévu par la LGAF d'ici 2026. Il y a lieu de relever qu'une grande partie des mesures proposées sont de la compétence du Grand Conseil. En effet, l'effet total des mesures qui dépendent d'un vote favorable du parlement se monte à 274 millions au PFQ 2023-2026. Par conséquent, sans adoption par le Grand Conseil de toutes les mesures prévues, la planification financière du Conseil d'Etat serait significativement remise en question.

En millions

Mesures du Conseil d'Etat	Charges	Revenus	Résultat 2023	Résultat 2024	Résultat 2025	Résultat 2026
Mesures structurelles	-32.1	-	32	57	127	127
Répartition des charges cantons-communes*	-25.0	-	25	47	47	47
Refonte du mode de financement de la Fondation pour la formation professionnelle et continue (FFPC)	-7.1	-	7	7	7	7
Mise en place d'un financement des TPG par les communes dès 2025*	-	-	-	-	70	70
Augmentation de la contribution personnelle aux soins de longue durée (EMS)	-	-	-	3	3	3
Plan de lutte contre l'absence	-	-	-	-	-	-
Mesures concernant la fonction publique	-134.9	-	135	189	248	260
Suspension de l'annuité 2023 et 2025*	-59.0	-	59	70	129	141
Demi-indexation en 2023 et 2024	-75.9	-	76	119	119	119
Mesures d'efficacité et autres mesures	-5.1	8.9	14	36	37	37
Optimisation des locations d'immeubles	0.4	-	-0	1	1	1
Modification de l'assurance perte de gain	-	-	-	9	9	9
Fin de l'assurance maladie pour le personnel police et détention	-0.4	-0.3	0	1	1	1
Leviers décisionnels du DF	-	3.0	3	4	4	4
Augmentation des émoluments des autorisations de construire	-	-	-	10	10	10
Révision du manuel comptable	-5.1	6.2	11	11	11	11
Total mesures du Conseil d'Etat	-172.2	8.9	181	282	412	424

*Mesures de rang législatif devant être adoptées par le Grand Conseil

Mesures structurelles

Cette catégorie comprend cinq mesures, soit :

- La répartition plus équitable des charges entre le canton et les communes.
- La refonte du mode de financement de la FFPC.
- La mise en place d'un financement de l'offre de transports publics par les communes.
- L'augmentation de la contribution personnelle aux soins de longue durée en EMS.
- La mise en place d'un plan de gestion de l'absentéisme.

Suite au refus catégorique de l'Association des communes genevoises (ACG), le projet de loi 12782 a été gelé par la commission des finances. Le Conseil d'Etat poursuit les discussions entamées avec l'ACG visant à transférer aux communes des charges assorties de compétences. L'incidence financière du PL 12782 a été revue à 25 millions au PB 2023 (elle était inscrite au budget 2022 à hauteur de -42 millions), ce qui supposera le dépôt d'amendements réduisant de près de moitié la charge imposée aux communes concernées.

En complément, il est prévu de transférer aux communes la subvention à la fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) pour 22 millions, transfert que le Conseil d'Etat espère pouvoir concrétiser en 2024 avec le dépôt d'un nouveau projet de loi ad hoc courant 2023. Dans le respect des invites de la motion 2783, votée à l'unanimité du Grand Conseil, cette réforme doit être précédée d'une concertation visant à clarifier les missions et les prestations de l'animation socioculturelle, concertation qui sera conduite dès l'automne 2022 avec l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, au total cette mesure permettrait d'améliorer le résultat du PFQ de 47 millions. Pour rappel, cette mesure était inscrite au précédent PFQ pour un montant de 90 millions.

La refonte du mode de financement de la FFPC, déjà inscrite dans le précédent PFQ, vise à réformer le système de financement de la FFPC pour qu'il ne repose plus que sur une contribution des employeurs. Le financement actuel repose sur une contribution des employeurs de 31 francs par employé et le solde du financement est couvert par des subventions de l'Etat. Le projet de refonte prévoit de remplacer la cotisation actuelle des employeurs, ainsi que le subventionnement de l'Etat, par une contribution des employeurs calculée en proportion des salaires déterminants AVS, à l'instar de ce que pratique les autres cantons romands. Ce projet permettra à l'Etat d'économiser 7 millions par an dès 2023 (fin des subventions versées à la FFPC).

En contrepartie d'une plus forte implication des communes genevoises dans le processus de pilotage de la politique des transports publics, il est attendu de celles-ci une participation au financement de l'ensemble de l'offre de transports publics déployée sur le canton (lignes urbaines et régionales TPG, lignes RER Léman Express) à hauteur de 25% des besoins estimés pour 2025 (70 millions).

Le Conseil d'Etat a validé le principe d'adapter, dès l'exercice 2024, le montant de la contribution personnelle des assurés aux coûts des soins non pris en charge par les assurances sociales et qui sont fournis aux assurés suivis en ambulatoire ou en établissements médico-sociaux. Pour mémoire, l'article 25a, alinéa 5 de la LAMal prévoit que les coûts des soins qui ne sont pas pris en charge par les assurances sociales ne peuvent être répercutés sur l'assuré qu'à hauteur de 20 % au plus de la contribution maximale fixée par le Conseil fédéral. Les cantons prenant à leur charge le financement résiduel. A l'heure actuelle, cette contribution est fixée à hauteur de 8 francs par jour. Une hausse de 2 francs par jour, soit un passage de 8 à 10 francs, génère une baisse du financement résiduel dans le domaine des EMS et des soins à domicile de -5.7 millions. Cette économie est réduite du fait qu'une partie des assurés qui devront assumer cette hausse ne dispose pas des ressources financières suffisantes pour la prendre en charge. Le service des prestations complémentaires se substituera à eux, ce qui génèrera une hausse de ses charges, estimée à 2.7 millions. Au final, cette mesure générera donc une économie de 3 millions.

Enfin, le Conseil d'Etat a prévu une mesure structurelle en adoptant un plan de lutte contre l'absence. L'objectif de ce plan est dans un premier temps de contenir puis de réduire le taux d'absence des collaboratrices et collaborateurs en développant la prévention et la promotion de la santé au travail, améliorant le suivi des absences, s'occupant des présents et en luttant contre les absences perçues comme injustifiées. Cette mesure permet d'éviter une augmentation des coûts de l'absence de l'ordre de 5 millions par an et à terme vise à les réduire.

Mesures concernant la fonction publique

Le Conseil d'Etat a décidé de verser une demi-indexation en 2023 et 2024 (indexation des salaires pour 2023 de 1.35% au lieu de 2.7% d'inflation constatée et pour 2024 de 0.75% au lieu de 1.5%). L'économie s'élève à 119 millions. De plus, en raison des incertitudes, le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer une hypothèse prudente pour les années 2025 et 2026, en prévoyant une absence d'indexation. Ce scénario sera revu ultérieurement en fonction de l'évolution de l'inflation pour les années concernées.

De plus, le Conseil d'Etat a souhaité maintenir la mesure visant à suspendre l'annuité une année sur deux. Dès lors que l'annuité a été accordée en 2022, il propose de la suspendre en 2023 et 2025 (-141 millions de charges d'ici à 2026).

Mesures d'efficience et autres mesures

Le Conseil d'Etat propose plusieurs autres mesures dont les effets varient entre 1 et 11 millions. Il s'agit notamment de :

- La mise en place d'une assurance perte de gain maladie qui permet une amélioration du résultat d'ici à 2026 de 9 millions.
- L'augmentation des émoluments pour les autorisations de construire (+10 millions de revenus dès 2024).
- La révision du manuel comptable permettant une activation plus importante des charges en tant que dépenses d'investissements (+11 millions d'amélioration du résultat d'ici à 2026).

Chapitre 3

Effets liés à la crise migratoire ukrainienne

Selon les hypothèses retenues, les effets de la crise migratoire ukrainienne pèsent de façon significative sur le projet de budget 2023. Par la suite, les différents dispositifs seront graduellement démantelés sur l'horizon du PFQ 2023-2026 et ils n'auront plus d'effets significatifs à fin 2026.

Depuis le début de la guerre en Ukraine, des millions de personnes ont pris les routes de l'exil pour chercher refuge dans d'autres pays. Au 15 août 2022, ce sont ainsi plus de 62 000 personnes en provenance d'Ukraine qui ont sollicité une protection en Suisse et ont obtenu un permis S. Pour le canton de Genève, l'accueil de ces milliers de réfugiés dans un contexte d'urgence a un impact sur le dispositif social et induit des coûts importants, notamment liés aux prestations d'assistance (aide financière, accueil et accompagnement social) et à la mise à disposition de solutions d'hébergement adaptées.

Si les prévisions de la Confédération se confirment, ce sont près de 5 800 personnes en provenance d'Ukraine qui seront attribuées au canton de Genève d'ici 2023, avec pour conséquences des besoins de logement nettement plus importants. Ceci d'autant plus que les personnes actuellement logées dans des écoles disposent de moins de place depuis la rentrée scolaire et que des difficultés de chauffage rendront compliquées l'utilisation de certains sites d'hébergement dès cet automne.

Pour le département de la cohésion sociale (DCS) et l'Hospice général, le coût du dispositif de soutien en faveur des personnes en provenance d'Ukraine à charge du canton est estimé à 30 millions nets en 2023, la Confédération prenant en charge une part plus importante dès 2023. Le financement cantonal diminue progressivement sur la durée du PFQ, passant à 5 millions en 2024 et à 2 millions en 2025. Le coût induit par la prise en charge des personnes en provenance d'Ukraine devrait être intégralement financé par la Confédération dès 2026.

Les dispositifs mis en place par le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) pour accueillir les élèves en provenance d'Ukraine devraient permettre de scolariser plus de 1 000 élèves durant l'année 2023. Pour assurer cette prise en charge et garantir les conditions d'enseignement actuelles à tous les élèves, le projet de budget prévoit 117 ETP supplémentaires pour un coût total de 17 millions en 2023. Les dispositifs sont ensuite réduits progressivement sur la durée du PFQ pour être ramenés à 0 en 2026 (hypothèse retenue qu'un tiers des élèves repartent en 2024 et le solde entre 2025 et 2026).

Chapitre 4

Effets liés au COVID inscrits dans le PFQ 2023-2026

Pour mémoire, les douzièmes provisoires 2022 n'intègrent pas les charges liées aux aides ponctuelles et dispositifs temporaires COVID. Ces dépenses ont, par la suite, donné lieu à des crédits supplémentaires ad hoc.

Au niveau du PFQ, les charges COVID inscrites au PB 2023 s'élèvent à 37 millions. Elles diminuent progressivement sur la période du PFQ pour s'établir à 1 million en 2026 selon la répartition annuelle du tableau ci-dessous.

charges annuelles en millions

	2023	2024	2025	2026
Dispositifs temporaires spécifiques COVID dans le domaine de la santé	11	2	2	1
Aides ponctuelles COVID	26	21	1	-
TOTAL charges liées au COVID	37	23	2	1

Les dispositifs temporaires spécifiques COVID dans le domaine de la santé concernent notamment :

- Le maintien du dispositif mis en place aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) (9 millions uniquement au PB 2023).
- Un budget de fonctionnement à la direction générale de la santé pour le secteur des maladies transmissibles (1 million et 4 ETP au PB 2023) et le service de la pharmacienne cantonale (1 million et 2 ETP au PB 2023). A l'horizon 2026, les charges se maintiennent à 1 million et les postes à 4 ETP.

Les aides ponctuelles se composent essentiellement d'une subvention spécifique COVID aux TPG de 25 millions au PB 2023 qui disparaît en 2025. Les autres aides concernent essentiellement les moyens nécessaires aux travaux de gestion des cas de rigueur (1 million et 2 ETP au PB 2023 qui disparaissent à la fin du PFQ).

Concernant les revenus, un retour progressif de la part du bénéfice de l'aéroport revenant à l'Etat est prévu dans le PFQ (+54 millions à l'horizon 2026). De plus, les revenus des intérêts fiscaux retrouvent le niveau d'avant mesure COVID en 2025 (+9 millions à l'horizon 2026) (mesure COVID : taux en faveur de l'Etat mis à zéro de mars à décembre 2020).

Chapitre 5

Evolution du résultat sur la période du PFQ

Le résultat estimé pour l'année 2026 s'élève à -232 millions contre -93 millions au budget 2022. Cette péjoration du résultat s'explique par une progression plus importante des charges (+1 033 millions) que celle des revenus (+893 millions, dont +686 millions de revenus fiscaux). Le PFQ retrouve toutefois le chemin de croissance prévu par l'article 68 LGAF en 2025 et 2026.

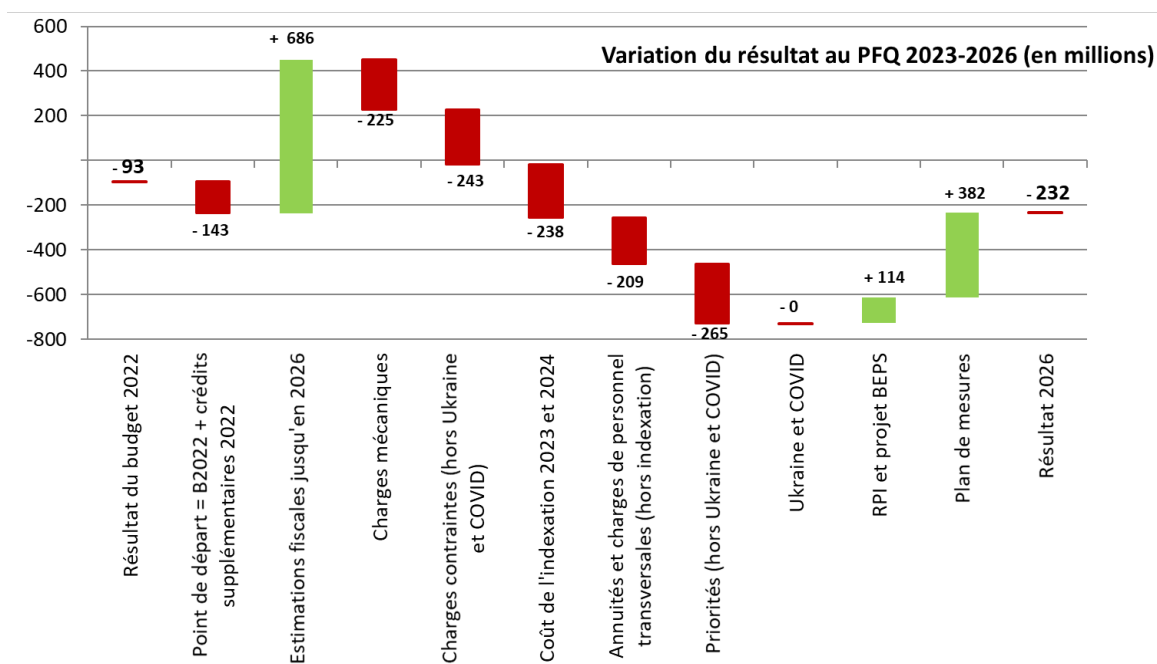
L'évolution du résultat est tout d'abord expliquée par la prise en compte des crédits supplémentaires 2022 impératifs octroyés en mars 2022 par la commission des finances pour 143 millions. Hors prise en compte de ces crédits supplémentaires impératifs, le résultat est pratiquement stable sur la période du PFQ avec une augmentation des revenus compensant l'augmentation équivalente des charges.

Les autres éléments péjorant le résultat sont :

- Les charges mécaniques (-225 millions de péjoration du résultat).
- Les charges et les revenus contraints (-243 millions d'effet sur le résultat, hors dépenses liées aux populations en provenance d'Ukraine et au COVID).
- Le coût de l'indexation complète en 2023 et 2024 (-238 millions sur le résultat).
- Les charges de personnel transversales (-209 millions).
- Les priorités du Conseil d'Etat (-265 millions, hors dépenses liées aux populations en provenance d'Ukraine et au COVID).

Les charges liées au COVID et à la crise migratoire ukrainiennes sont pratiquement nulles à fin 2026, car elles disparaissent progressivement à l'horizon du PFQ. De plus, le déficit de l'exercice 2026 a pu être limité à -232 millions par les effets conjugués des mesures du Conseil d'Etat (+382 millions, dont demi-indexation en 2023 et 2024 et suspensions des annuités 2023 et 2025), et des obligations fiscales fédérales (RPI et projet BEPS +114 millions) qui permettent d'améliorer le résultat de 496 millions.

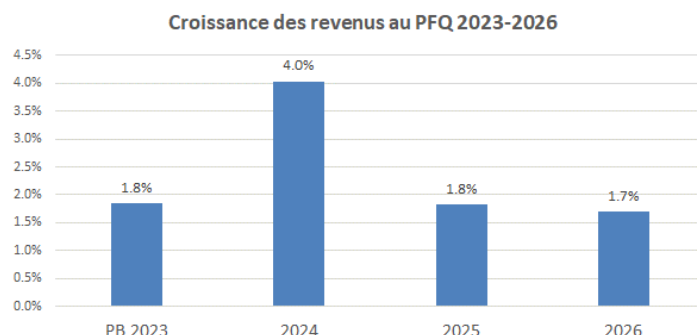
Evolution du résultat (charges et revenus) entre 2022 et 2026 (en millions)



Chapitre 6

Evolution des revenus

La croissance des revenus entre le budget 2022 selon douzièmes provisoires et le projet de budget 2023 se monte à 893 millions, soit une croissance de 10% sur la période du PFQ 2023-2026.



L'augmentation des revenus est particulièrement importante en 2024 notamment avec l'effet attendu sur les revenus fiscaux de la RPI et du projet BEPS.

Evolution des revenus fiscaux

Les recettes fiscales augmentent de 809 millions entre le budget 2022 (en douzièmes provisoires) et la planification 2026 (+10.8%). Cette progression correspond à une croissance annuelle moyenne de 2.6%.

L'évolution inclut les effets positifs du train de projets de lois (PL 12773 et PL 12774) (ou d'un règlement réévaluant la valeur des immeubles s'ils devaient être refusés) concernant la réévaluation du parc immobilier évaluée à 82 millions en 2024, 72 millions en 2025 et 67 millions dès 2026. Ces impacts résultent de la combinaison de plusieurs mesures, à savoir la réévaluation de la valeur des immeubles dès 2024, la baisse des barèmes de l'impôt sur la fortune (-5% en 2024, -10% en 2025 et -15% dès 2026) et la fin de l'exonération de l'impôt sur les bénéficiaires et les gains immobiliers (IBGI) pour les contribuables vendant leur bien après en avoir été propriétaires durant 25 ans et plus (le taux d'imposition est fixé à 3% en 2024, 5% en 2025 et 10% dès 2026).

Revenus fiscaux, en millions de francs	2022	PB 2023	2024	2025	2026	Ecart 2026 - B 2022	
Personnes physiques (PP)	4'592	4'678	4'767	4'868	4'967	+375	+8.2%
Personnes morales (PM)	1'372	1'418	1'496	1'540	1'585	+212	+15.5%
Part cantonale aux recettes fédérales	640	679	695	712	728	+88	+13.8%
Impôts immobiliers	586	617	626	634	643	+57	+9.7%
Droits de successions et donations	186	186	186	186	186	+0	+0.0%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	120	122	135	133	130	+11	+8.8%
Autres impôts	10	9	9	9	9	-1	-12.0%
Total Impôts, taxes et droits	7'507	7'709	7'913	8'082	8'249	+742	+9.9%
Réévaluation du parc immobilier (RPI)			82	72	67	+67	
Total Impôts, taxes et droits (y.c. mesures du CE)	7'507	7'709	7'995	8'154	8'316	+809	+10.8%

S'agissant des personnes morales, l'évolution des recettes fiscales est légèrement freinée par le déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, suite à l'adoption de la RFFA. Pour rappel, celle-ci était limitée à 8 500 francs en 2020 et est passée à un maximum de 25% en 2021. Par la suite, la limite augmente à concurrence de 25% par année pour atteindre 100% dès 2024. Les autres effets de la RFFA sur l'impôt sur le bénéfice sont intégralement pris en compte depuis l'élaboration du budget 2020.

De plus, l'impôt des personnes morales inclut, dès l'année 2024, l'impact du projet BEPS. Ce dernier, mené conjointement par l'OCDE et le G20, permettrait l'instauration d'un taux minimum mondial d'imposition de 15% sur les bénéfices des entreprises multinationales réalisant plus de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires. L'impact de ce projet est extrêmement difficile à estimer en raison de l'absence de certaines informations et données. Il a toutefois été évalué approximativement à +47 millions.

Evolution des estimations fiscales pour la période du PFQ 2023-2026

Hors réévaluation du parc immobilier (RPI), l'évolution des impôts périodiques figurant dans le PFQ 2023-2026 est déterminée sur la base des prévisions de croissance du PIB (impôt sur le revenu), de la tendance de long terme (impôt sur la fortune) et d'un taux de croissance de long terme fixé à 3% par année (impôt sur le bénéfice et le capital, impôt immobilier complémentaire). Les impôts non périodiques (droits de succession et donation, droits d'enregistrement, impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (hors RPI)) sont maintenus constants sur l'ensemble de la période. Pour ces derniers, les montants retenus ont été déterminés sur la base de la production constatée ces dernières années. L'évolution des impôts sur les véhicules tient compte de la réforme de l'imposition des véhicules à moteur (PL 12873) dont l'entrée en vigueur est prévue en 2024.

Evolution des autres revenus

Les revenus non fiscaux sont en augmentation (+85 millions) sur la période du PFQ 2023-2026 par rapport aux douzièmes provisoires 2022.

Cette augmentation s'explique par la prise en compte des bénéfices perçus de l'AIG pour +54 millions, par les revenus liés aux prestations de la politique publique C – Cohésion sociale pour +51 millions (revenus des prestations d'assurance maladie, des prestations sociales, et des prestations complémentaires AVS et AI) et par l'entrée en vigueur de la nouvelle convention concernant le financement de la formation médicale postgrade pour 16 millions.

Parmi les autres augmentations de revenus, il y a notamment la mesure prévoyant l'augmentation des émoluments des autorisations de construire (+10 millions), l'augmentation des intérêts fiscaux perçus (+9 millions), la mesure concernant l'assurance perte de gain (+9 millions), la mesure concernant la révision de l'imposition des véhicules (+18 millions au total dont 9 déjà pris en compte dans les revenus fiscaux et 9 millions concernant l'approvisionnement d'un fonds dédié).

Cette augmentation est partiellement compensée par une baisse de 78 millions des revenus perçus de la Banque nationale suisse (BNS) par rapport au montant inscrit aux douzièmes provisoires (234 millions). En effet, suite à la perte 95 milliards annoncée par la BNS au premier semestre, le versement de bénéfices au canton de Genève pour l'exercice 2023 est estimé à 117 millions pour 2023 et à 156 millions pour les années 2024 à 2026.

Enfin, une autre baisse de revenus significative concerne la vente de la caserne des Vernets au groupe d'investisseurs Ensemble qui est intervenue en 2022 et n'apparaît plus au projet de budget 2023 (-11 millions).

Chapitre 7

Evolution des charges par catégorie

Le total des charges estimées à fin 2026 s'élève à 10'329 millions, soit une augmentation de 1'033 millions par rapport aux douzièmes provisoires 2022 (+11.1% au total sur la période du PFQ).

Sans prendre en compte les crédits supplémentaires impératifs, l'augmentation des charges se monte à 890 millions.

Croissance des charges par rapport au douzièmes provisoires 2022

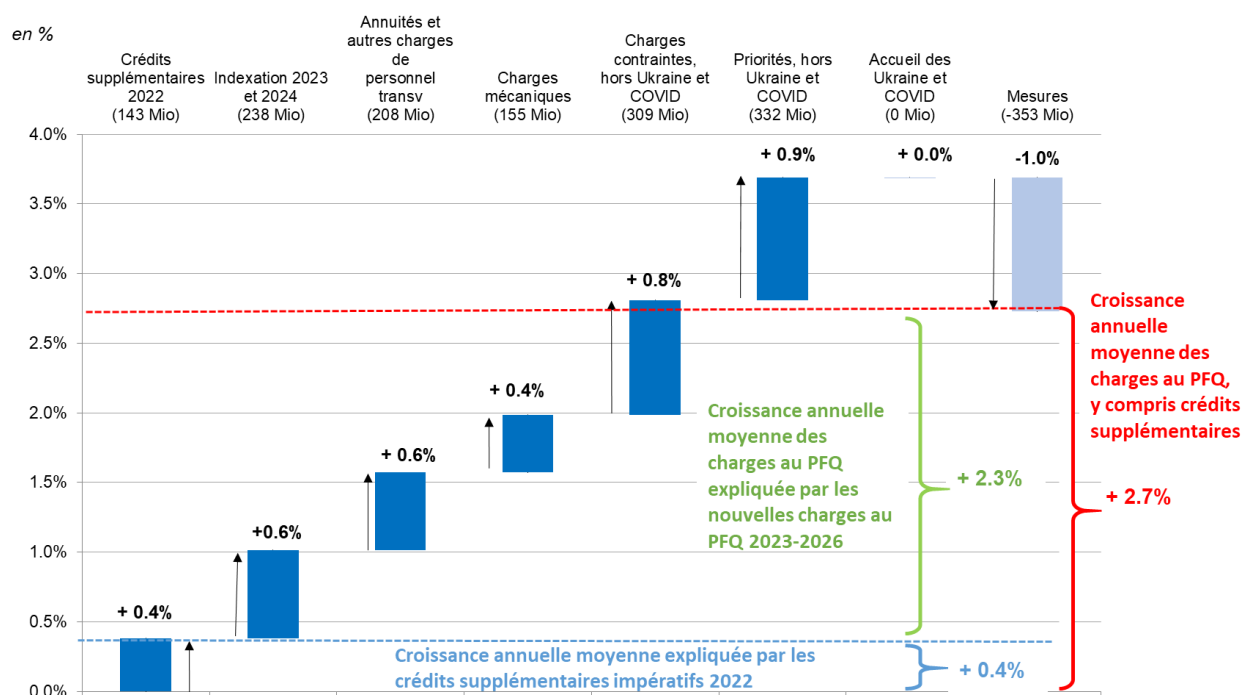
Croissance des charges totales au PFQ 2023-2026	PB 2023	2024	2025	2026	croissance annuelle moyenne
En millions	496	252	74	210	258
En %	5.3%	2.6%	0.7%	2.1%	2.7%

L'évolution des charges s'explique, d'une part, par des charges qui n'offrent pas de marge de manœuvre à court terme au Conseil d'Etat et, d'autre part, par des charges résultant de décisions politiques.

La variation des charges est constituée :

- Des crédits supplémentaires 2022 impératifs octroyés par la commission des finances.
- Du coût de l'indexation en 2023 et 2024.
- 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 mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissement, intérêts, péréquation intercantonale RPT).
- 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 liées à l'accueil des populations en provenance d'Ukraine et au COVID.
- De l'effet des mesures du Conseil d'Etat.

L'évolution des charges par catégorie est présentée dans le graphique suivant :



Le PFQ 2023-2026 présente une croissance annuelle moyenne de 2.7% par rapport aux douzièmes provisoires 2022. Hors crédits supplémentaires impératifs 2022 octroyés par la commission des finances, l'augmentation moyenne des charges par an se monte à 2.3%.

Crédits supplémentaires 2022

Il s'agit des crédits supplémentaires acceptés le 2 mars 2022 par la commission des finances pour un total de 143 millions concernant les crédits supplémentaires impératifs et stratégiques (82 millions) et les crédits supplémentaires transversaux, soit : l'annuité 2022, les effets induits en 2022 des postes engagés en 2021 et l'effet du refus du PL 12578 relatif à la suppression du double salaire au moment du départ à la retraite (61 millions).

Indexation des salaires 2023 et 2024

L'indexation des salaires est évaluée à 238 millions pour une inflation prévue respectivement de 2.7% fin 2022, puis 1,5% fin 2023. Ce montant est réduit de moitié en application de la mesure du Conseil d'Etat consistant à n'octroyer qu'une demi-indexation.

Annuité, cotisations aux caisses de pension et autres charges de personnel transversales

Hors indexation et charges de personnel transversales prises en compte dans les crédits supplémentaires 2022, les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat augmentent de 208 millions.

Cette augmentation se compose notamment des coûts de l'annuité et de l'effet Noria sur la période (+186 millions), du coût induit en 2023 des nouveaux ETP engagés en 2022 (+13 millions), du financement des caisses de pension gérées par l'Etat (+5 millions) ainsi que la couverture financière des demandes d'évaluations de fonction (+5 millions).

Le Conseil d'Etat a souhaité maintenir la mesure visant à suspendre l'annuité une année sur deux. Etant donné que l'annuité a été octroyée en 2022, le Conseil d'Etat propose de la suspendre en 2023 et 2025. L'économie correspondante de 141 millions figure dans le plan de mesures.

Charges contraintes

L'augmentation des charges contraintes (hors Ukraine et COVID) s'élève à +309 millions.

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 219 millions.

Cette augmentation s'explique notamment par les prestations du service de l'assurance-maladie (+122 millions pour les subsides d'assurance-maladie et la couverture des créances insolvables des primes LAMal), les prestations en matière d'aide sociale (+33 millions) et d'asile (+11 millions) versées par l'Hospice général, les prestations complémentaires AVS (+15 millions) et AI (+25 millions), les prestations de soutien financier à la formation (+12 millions) et la prise en charge des réfugiés mineurs non-accompagnés (+3 millions). Ces augmentations sont partiellement compensées par la baisse des allocations familiales pour personnes non-actives (-2 millions).

Les charges de la politique publique K – Santé augmentent de +56 millions, dont +30 millions pour les prestations stationnaires hospitalières, +11 millions pour les soins à domicile, +13 millions pour le financement de la formation médicale postgrade et +13 millions pour le financement de l'ouverture de 213 nouveaux lits dans les EMS. Ces augmentations sont partiellement compensées par la prise en compte du matériel de soins LiMA (liste des moyens et appareils) par les assureurs dès octobre 2022 (-13 millions de charges).

Enfin, la politique F – Formation augmente de +21 millions (dont +13 millions découlant des accords intercantonaux en matière d'écolage, +6 millions pour la contribution HES-SO et +2 millions pour la formation scolaire spéciale), la politique G – Aménagement et logement de +7 millions pour les subventions au logement et la politique publique H – Sécurité et population de +6 millions (dont 3 millions pour la relève partielle des gardes-frontière à l'aéroport). Ces augmentations sont partiellement compensées par la diminution attendue des charges liées aux demandeurs d'emploi pour 4 millions (politique publique L).

Priorités

La croissance des charges des projets prioritaires, soit un montant de 332 millions, correspond à l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques. Les principaux projets prioritaires par politique publique sont présentés dans le chapitre suivant.

Charges mécaniques

Ces charges mécaniques pèjorent globalement le résultat de 155 millions.

Cette pèjoration est due à l'augmentation des charges relatives à la RPT (+95 millions), l'augmentation des intérêts de la dette (+56 millions) et des amortissements (+15 millions de charges). La baisse des charges liées à la recapitalisation de la CPEG (-10 millions) compense partiellement cette augmentation des charges mécaniques.

Effet des mesures du Conseil d'Etat sur les charges

L'effet du plan de mesures du Conseil d'Etat inscrites au PFQ 2023-2026 diminue les charges de -353 millions par rapport au budget 2022.

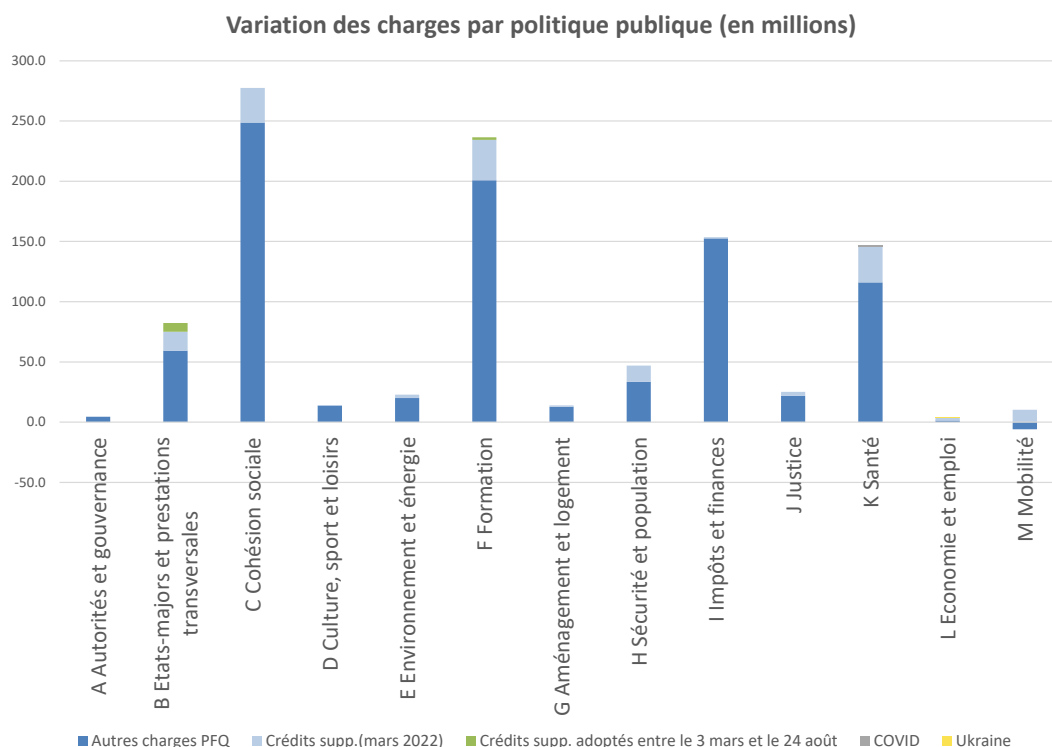
Cette diminution des charges s'explique principalement par la prise en compte d'une demi-indexation en 2023 et 2024 (-119 millions) et par la suspension des annuités 2023 et 2025 (-141 millions). Le plan de mesures est présenté de façon détaillée au chapitre 2.

Chapitre 8

Evolution des charges par politique publique

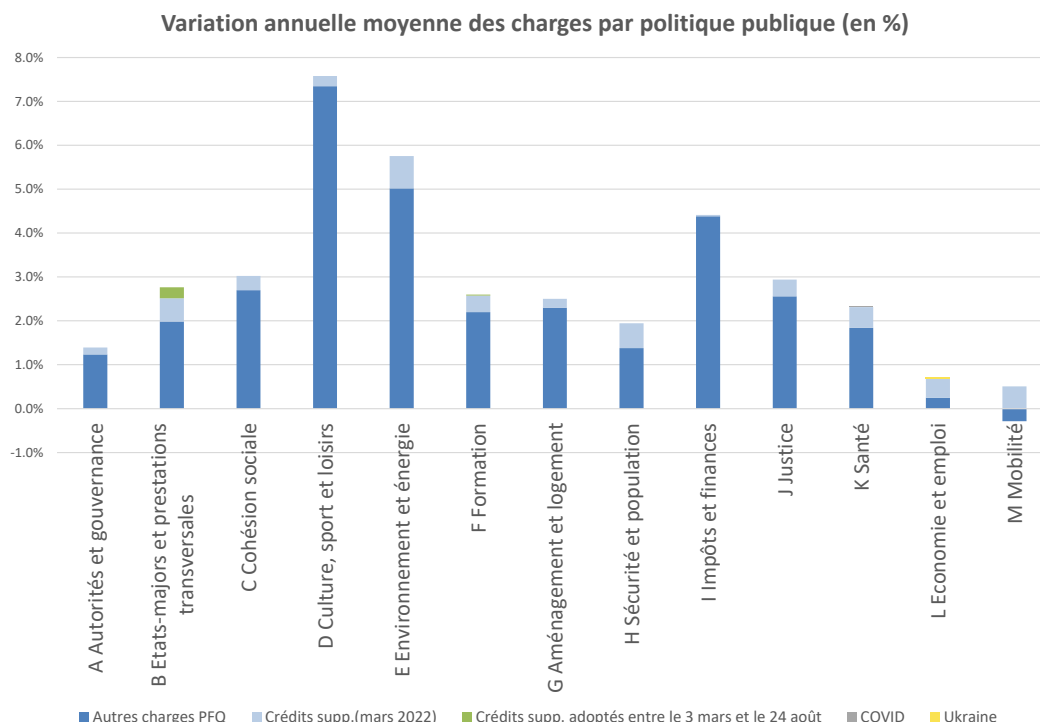
Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique sur la période du PFQ 2023-2026.

Une distinction est opérée entre les variations de charges des crédits supplémentaires 2022 impératifs adoptés le 2 mars 2022, les crédits supplémentaires adoptés entre le 3 mars et le 24 août 2022, les charges en lien avec l'accueil des populations en provenance d'Ukraine, les charges relatives au COVID et le solde de toutes les autres variations de charges.



	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	TOTAL
Autres charges PFQ	4	59	249	14	20	201	13	33	153	22	116	1	-6	879
Crédits supp. impératifs (2 mars 2022)	1	16	29	0	3	33	1	14	1	3	29	2	10	143
Crédits supp. adoptés entre le 3 mars et le 24 août		7				2								10
COVID											1			1
Ukraine												0		0
TOTAL variation de charges	5	82	277	14	23	237	14	47	154	25	147	4	4	1033

Le graphique suivant présente l'évolution annuelle moyenne des charges en % sur la période du PFQ 2023-2026.



	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	TOTAL
Autres charges PFQ	1.2%	2.0%	2.7%	7.3%	5.0%	2.2%	2.3%	1.4%	4.4%	2.6%	1.8%	0.2%	-0.3%	2.3%
Crédits supp. impératifs (2 mars 2022)	0.2%	0.5%	0.3%	0.2%	0.7%	0.4%	0.2%	0.6%	0.0%	0.4%	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%
Crédits supp. adoptés entre le 3 mars et le 24 août		0.2%				0.0%								0.0%
COVID											0.0%			0.0%
Ukraine												0.0%		0.0%
TOTAL variation de charges	1.4%	2.7%	3.0%	7.5%	5.7%	2.6%	2.5%	1.9%	4.4%	2.9%	2.3%	0.7%	0.2%	2.7%

A – Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 5 millions sur la période du PFQ (hors crédits supplémentaires de mars 2022) en raison principalement des opérations électorales (+ 1.8 million), du coût de l'indexation (0.9 million) ainsi que de divers besoins en lien avec cette politique publique (ressources supplémentaires pour les préposés à la protection des données et le SAFCO, subventions pour la Genève internationale et la solidarité internationale).

B – Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique augmentent de 82 millions entre 2023 et 2026. Cette hausse s'explique principalement par les éléments suivants :

- Afin de mettre en œuvre les projets de l'office du personnel de l'Etat relatifs à la lutte contre l'absence, de faire face aux très nombreuses demandes de réévaluations de fonctions et de mettre en œuvre le projet G'Evolue, des moyens supplémentaires, en partie temporaires, sont nécessaires dès 2022/2023 (2 millions dont 11 ETP au terme du PFQ). Une partie de ces ressources a déjà été octroyée par la commission des finances dans le cadre des crédits supplémentaires votés en 2022 (1 million, dont 12 ETP), notamment pour la lutte contre l'absence. En parallèle, la mise en œuvre de la stratégie RH se poursuit.
- Après avoir décrété l'urgence climatique en décembre 2019, le Conseil d'Etat a adopté le plan directeur de l'énergie 2020-2030 (PDE) en décembre 2020. Le PDE prévoit un engagement conséquent sur la voie de la transition énergétique, avec pour

objectif majeur une réduction de la consommation énergétique des bâtiments de l'Etat, laquelle s'ajoute aux mesures d'efficacité énergétique et de mise en conformité des embrasures déjà engagées depuis 2020. Cet important programme nécessite de constituer une nouvelle équipe pluridisciplinaire (+28 ETP). En outre, et pour répondre aux besoins toujours plus nombreux des départements dans le domaine des bâtiments, il est indispensable de renforcer la structure existante de l'office cantonal des bâtiments (+7.5 ETP). Ces postes, engendrant une dépense de 5 millions, sont partiellement activés en investissement, générant en contrepartie un revenu de fonctionnement.

- Hausse des dépenses liées aux contrats de nettoyage des bâtiments de l'Etat (application du salaire minimum) et aux loyers, notamment ceux des locaux hébergeant des centres médicaux-pédagogiques dans le cadre de la mise en œuvre du règlement d'application de la loi sur l'instruction publique (+5.7 millions). A relever que 5.5 millions sur les 7.2 millions accordés par la commission des finances en 2022, ont vocation à être pérennes.
- Augmentation du coût des énergies (gaz, mazout et électricité) en raison de la situation géopolitique (+ 4.7 millions).
- La 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, implique une augmentation des charges de 26.2 millions (dont 109.6 ETP pour 14.5 millions). A relever que 10.4 millions (dont 19.8 ETP pour 1.5 million) ont été accordés par la commission des finances dans le cadre des crédits impératifs votés en mars 2022.
- La révision du manuel comptable de l'Etat, dans le strict respect des normes IPSAS, par l'élargissement du périmètre d'activation de charges émergeant actuellement au budget de fonctionnement, permet de réduire à court terme les charges de 4.1 millions.
- Les charges d'amortissement de la politique publique B (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 1.6 million en 2023. De plus, les variations des amortissements, centralisées sur cette politique publique pour les années 2024 à 2026, augmentent de 22.8 millions.
- Le solde de la variation s'explique principalement par les mécanismes salariaux.

C – Cohésion sociale

Les besoins prévisionnels en matière de cohésion sociale augmentent de 277 millions sur la période de 2023 à 2026. Cette évolution concerne essentiellement des hausses de prestations aux personnes physiques et s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les besoins prévisionnels en matière de subsides d'assurance-maladie et de couverture des créances insolvables des primes LAMal accordés aux assurés à ressources modestes (+122.4 millions). Ils s'expliquent principalement par la hausse attendue des primes d'assurance-maladie et par l'évolution prévue du nombre de bénéficiaires.
- Les besoins prévisionnels en matière de prestations d'aide sociale et d'asile (+44.1 millions). Ils s'expliquent principalement par la situation migratoire et l'évolution attendue du nombre de bénéficiaires dans le dispositif d'aide sociale de l'Hospice général.
- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux personnes en situation de handicap (+25.4 millions). Il s'agit des prestations complémentaires à l'AI dont la progression est principalement liée à l'augmentation des cas de handicap psychique et de handicap lourd qui nécessitent de plus en plus de placements en institution (en EPH).

- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux personnes âgées (+15 millions). Il s'agit des prestations complémentaires à l'AVS dont la progression s'explique principalement par le vieillissement de la population et une augmentation des placements en institution (en EMS) du fait notamment du besoin croissant de soins et de soutien de cette catégorie de population.
- Les besoins prévisionnels en lien avec la planification et la gestion des places dans les établissements accueillant des personnes handicapées (EPH) (+14.7 millions). Ce financement s'explique par l'ouverture prévue de 214 nouvelles places dans les EPH pour répondre aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap, en constante augmentation, notamment du fait de la hausse des cas de handicap psychique et de handicap lourd.
- Les besoins prévisionnels en matière de soutien financier à la formation (+12.4 millions). Cette hausse de charges s'explique par la hausse attendue du nombre de bénéficiaires (bourses d'études, prêts convertibles et chèques annuels de formation) et du coût moyen des prestations, notamment liés à une détérioration du revenu disponible des ménages.
- Les besoins prévisionnels en matière de prise en charge des requérants d'asile mineurs non accompagnés (+3.9 millions). Ce financement s'explique d'une part, par le renforcement des conditions d'hébergement et d'encadrement socio-éducatif et d'autre part, par une augmentation significative du nombre de requérants d'asile mineurs attribués au canton de Genève.
- Les besoins prévisionnels en matière de subvention de fonctionnement de l'Hospice général (+2.8 millions). Cette adaptation de subvention est nécessaire pour permettre à l'institution de faire face à la baisse des subventions fédérales et de poursuivre le renforcement des effectifs alloués à la délivrance des prestations d'aide sociale et d'asile.
- Une diminution des dépenses prévisionnelles en matière d'allocations familiales pour personnes non actives (-2.3 millions). Il s'agit d'une adaptation budgétaire qui s'explique par une stabilisation du nombre de bénéficiaires sur ces dernières années.
- Un renforcement des effectifs de l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS), du service de protection de l'adulte (SPAd) et du service des bourses et prêts d'études (SBPE) (+4.3 millions). Cette adaptation budgétaire est nécessaire pour permettre à ces services de faire face à l'augmentation du volume d'activité. Les ressources allouées à l'OAIS sont également nécessaires pour renforcer le dispositif de surveillance de la qualité des prestations socio-éducatives dans le domaine du handicap, notamment en lien avec les demandes énoncées dans le cadre de la M 2560.
- Les autres besoins liés notamment au dispositif cantonal de prévention et de lutte contre le surendettement, au soutien financier aux institutions actives dans le domaine du handicap pour leur permettre de faire face à l'augmentation des charges liées à l'introduction du salaire minimum (+0.7 million).
- La pérennisation de 28.2 millions de crédits supplémentaires votés par la commission des finances en 2022 dans le cadre de l'application des douzièmes provisoires pour faire face aux besoins de financement supplémentaire de l'Etat. Il s'agit de l'augmentation de diverses subventions (+25.4 millions), du renforcement des ressources humaines dans le domaine de la cohésion sociale (+1.4 million) et du financement des autres besoins de fonctionnement de la politique publique C (+1.4 million).
- La participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées (PL 12782) et le transfert aux communes du financement cantonal de la FASe (-8.3 millions).
- La hausse des prestations complémentaires à l'AVS induite par l'augmentation de la contribution personnelle des assurés aux coûts des soins non pris en charge par les assurances sociales et fournis aux assurés suivis en ambulatoire ou en

établissements médico-sociaux (+2.8 millions). Cette mesure entraîne une baisse des charges de 5.8 millions au niveau de la politique publique K, pour un effet net de - 3 millions de charges pour l'Etat.

- Les charges transversales de personnel liées notamment à l'indexation et à l'effet Noria génèrent une augmentation nette de charges de 11.4 millions pour cette politique publique.

D – Culture, sport et loisirs

Les besoins prévisionnels en matière de culture, du sport et des loisirs augmentent de 14 millions sur la période de 2023 à 2026. Cette évolution concerne essentiellement des hausses de subventions et s'explique principalement par les éléments suivants :

- Un financement de 11 millions est prévu pour la mise en œuvre du nouvel article 216 de la Constitution genevoise, modifié suite à l'acceptation de l'initiative populaire 167. Il permettra au canton de cofinancer la création artistique, les institutions culturelles et le développement de la culture émergente, en collaboration avec les communes.
- Un financement est prévu en faveur des institutions actives dans le secteur de la culture (+1 million) et en faveur des institutions et structures sportives du canton (+0.7 million).
- Une adaptation des besoins en ressources humaines de l'office cantonal de la culture et du sport (OCCS), notamment pour pouvoir mettre en œuvre l'initiative populaire 167 (+0.7 million).
- Les charges transversales de personnel liées notamment à l'indexation et à l'effet Noria génèrent une augmentation nette de charges de 0.3 million pour cette politique publique.

E – Environnement et énergie

Les charges augmentent de 23 millions sur la période 2023-2026, dont 2.8 millions sur 2023 proviennent des demandes de crédit supplémentaires octroyés en 2022 par la commission des finances pour la transition écologique, les subventions à l'énergie et les charges transversales pour le personnel (annuité).

Les autres augmentations de charges financent principalement :

- Les subventions pour l'acquisition de véhicules électriques financées par la modification de l'imposition sur les véhicules pour une variation totale de 8.8 millions.
- 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 plan d'actions biodiversité et du plan climat, la plantation d'arbres en milieu contraint, le renfort d'une agriculture biologique et proche du consommateur, la gestion des déchets et le renfort de la planification de l'aménagement du territoire et du suivi des autorisations de construire sur les aspects nature et environnement pour un total de 5.9 millions.
- Les subventions à l'assainissement énergétique avec une enveloppe supplémentaire de 2 millions qui permettra de recevoir de la part de la Confédération des moyens supplémentaires pour environ 3.4 millions (effet levier).
- Les subventions pour le développement des bornes électriques pour 1 million.

Le solde de l'augmentation s'explique principalement par les mécanismes salariaux, en particulier l'indexation et les annuités, ainsi que par la hausse des amortissements.

F – Formation

Le total des charges de 2023 à 2026 augmente de 237 millions par rapport au budget 2022. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les crédits supplémentaires octroyés par la commission des finances en 2022 (35.7 millions pour 122 ETP) sont intégrés au projet de budget pour 46.6 millions (effet sur 12 mois). Ils permettent de financer les besoins impératifs de la Formation suite au refus du projet de budget 2022, de compléter les besoins de la rentrée dans l'enseignement spécialisé et secondaire II et de mettre en place les premières mesures urgentes à l'OMP.
- Les mécanismes salariaux pour 57.6 millions (notamment demi-indexation des traitements en 2023 et 2024, complément de l'annuité 2022 pour le personnel enseignant en 2023, et coût de l'annuité en 2024 et 2026).
- L'augmentation des effectifs d'élèves conduit à une augmentation de charges de 49.6 millions permettant de financer 367 ETP supplémentaires.
- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU et AHES) augmente de 12.8 millions.
- Les charges supplémentaires pour financer les sorties scolaires suite au vote de la loi 12475 "Pour garantir la gratuité des sorties et camps scolaires à l'école obligatoire" s'élèvent à 6.1 millions. Ces coûts, ainsi que la diminution de la participation financière des parents, seront pris en charge pour moitié par les communes.
- La nécessité de renforcer l'office médico-pédagogique implique une augmentation de 5.7 millions et de 55.2 ETP. Ces ressources, ainsi que celles accordées en crédits supplémentaires en 2022 (24.9 ETP), permettront d'améliorer la qualité de la prise en charge dans les écoles et de réduire les risques inhérents aux élèves avec des profils complexes, d'accompagner et former les nouveaux collaborateurs, de renforcer le pilotage et la gouvernance de proximité, de contribuer à l'élaboration des projets institutionnels et de développer des supports métiers et des formations continues.
- Les autres projets génèrent une augmentation de charges de 16.4 millions (en particulier le déploiement du numérique à l'école, la mise à jour des grilles horaires à l'ESII et au cycle d'orientation, la protection des mineurs).
- Les subventions hors mécanismes salariaux enregistrent une augmentation de 41.8 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
 - Le financement de l'Université de Genève pour 15.8 millions et de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) pour 1 million.
 - L'ajustement des contributions à la HES-SO pour 6.4 millions.
 - L'ouverture de plus de 100 places supplémentaires dans l'enseignement spécialisé subventionné pour 9.4 millions.
 - Dans le secteur de la pédagogie spécialisée, les moyens supplémentaires accordés pour des mesures de soutien à hauteur de 3.5 millions.
 - L'augmentation du soutien dans le secteur de l'éducation spécialisée à hauteur de 3.5 millions, notamment pour les mesures ambulatoires et l'ouverture de places en foyer.
 - La participation à l'extension de l'offre de places d'accueil préscolaire pour 1.1 million.
 - Dans le domaine de l'enseignement artistique de base délégué, budget supplémentaire de 1 million pour le soutien aux écoles accréditées, pour finaliser l'harmonisation des conditions cadre d'enseignement ainsi que pour le soutien aux projets innovants des écoles.
 - La diminution de la subvention à la FFPC pour -7.1 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).

G – Aménagement et logement

Les charges augmentent de 14 millions sur la période 2023-2026, dont 1.1 million sur 2023 proviennent des demandes de crédit supplémentaires octroyés en 2022 par la commission des finances principalement pour les charges transversales pour le personnel (annuité).

Cette variation se compose principalement des éléments suivants :

- Les allocations et subventions au logement social pour 6.8 millions avec, pour ces prochaines années, la poursuite de la hausse des subventions HM en lien avec l'augmentation du parc de logements.
- Une intensification des travaux de planification sur le projet PAV pour 1.3 million.
- Des renforts pour faire face à l'augmentation des demandes et maintenir des délais de traitement raisonnables dans le domaine des autorisations de construire (y compris pour les services préavisés), ainsi que des réquisitions de l'office du registre foncier pour un total de 2.1 millions (largement financé par les émoluments perçus).

Le solde de l'augmentation s'explique principalement par les mécanismes salariaux, en particulier l'indexation et les annuités, ainsi que par les amortissements.

H – Sécurité et population

Les charges de cette politique publique progressent de 47 millions sur la période du PFQ 2023-2026 par rapport au budget 2022 en douzièmes provisoires. Cette variation s'explique d'une part, à hauteur de 13.5 millions par les crédits supplémentaires obtenus au titre de l'exercice 2022 et d'autre part, à hauteur de 33.4 millions, par les besoins supplémentaires attribués sur la période 2023-2026.

Cette hausse se répartit de la manière suivante :

Les charges de personnel augmentent de 46.4 millions, notamment en raison :

- Des ressources obtenues par voie de crédits supplémentaires au titre de l'exercice 2022, lesquelles sont principalement destinées à financer :
 - Le coût de l'annuité 2022 (4.4 millions).
 - Les coûts induits sur l'exercice 2022 des postes obtenus au budget 2021 (2.5 millions).
 - Les coûts liés aux besoins dits impératifs pour l'exercice 2022, parmi lesquels figurent notamment les coûts relatifs aux postes pour l'internalisation du convoyage des détenus, la création de 27 places de détention supplémentaires à la Brenaz afin de lutter contre la surpopulation à Champ-Dollon et la mise en service du Centre Cantonal de Biométrie (4 millions).
- Les principales variations concernant les besoins sur la période 2023-2026 sont les suivantes :
 - Octroi de 135 postes supplémentaires, répartis à hauteur de 84 ETP pour la police, de 35 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 12 ETP dans le domaine de la population et des migrations et de 4 ETP dans le domaine de la protection de la population pour un montant de +15.9 millions.
 - Coût des mécanismes salariaux (indexation et effet Noria) pour 13.8 millions.
 - Mouvements sur la provision pour le Pont Police et Prison pour 5.8 millions.
 - Coûts induits sur l'exercice 2023 des postes supplémentaires 2022 pour un montant de 1.9 million.

- Transfert de -16.8 ETP de l'office cantonal de la détention qui seront désormais rattachés à la Fondation Ateliers Feux-Verts (-2 millions)
- Effets de la mesure consistant à remplacer la prise en charge complète de l'assurance-maladie du personnel policier et de détention au profit d'une indemnité constante et de ne pas accorder celle-ci aux nouveaux membres du personnel (-1.8 million).

Les charges de biens et services et autres charges d'exploitation baissent de -2.2 millions, notamment en raison :

- Des ressources obtenues par voie de crédits supplémentaires au titre de l'exercice 2022, lesquelles sont principalement destinées à financer :
 - L'augmentation des frais des détenus en lien avec la création de 27 places supplémentaires à La Brenaz (+0.6 million).
 - L'augmentation des frais de production des titres de séjour délivrés par l'OCPM au format carte de crédit et l'octroi d'un mandat pour l'accompagnement par une personne de confiance des mineurs non accompagnés pour un montant de +0.4 million.
- Les principales variations concernant les besoins sur la période 2023-2026 sont les suivantes :
 - 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 (-5.6 millions).
 - Octroi d'un mandat pour la surveillance du chantier permettant le maintien des de l'infrastructure pénitentiaire de Champ-Dollon en attendant la réalisation de la planification pénitentiaire (+1.1 million);

Les charges de transfert augmentent de 2.5 millions sur la période 2023-2026 principalement en raison du transfert du personnel de l'office cantonal de la détention travaillant pour le compte de la Fondation des Ateliers Feux-Verts et du subventionnement de celle-ci (+2.3 millions).

I – Impôts et finances

L'augmentation de 154 millions est principalement le fait des éléments suivants :

- Hausse des intérêts de la dette (+55.9 millions) en raison du niveau de la dette et particulièrement celui des taux d'intérêts attendus sur la période 2023-2026.
- Augmentation de la péréquation financière intercantonale (+94.6 millions), qui augmente dès 2023 pour tenir compte du potentiel des ressources du canton de Genève et des autres cantons.
- Effets du projet de loi visant à redéfinir, dans la loi générale sur les contributions publiques (LCP), les critères du bonus/malus pour les véhicules immatriculés à Genève, conformément au Plan de mesures OPair 2018-2023 validé par le Conseil d'Etat le 17 janvier 2018. L'augmentation de charges de 8.8 millions est neutralisée par l'augmentation de l'impôt sur les véhicules à moteur.

Ces variations sont légèrement compensées par les diminutions suivantes :

- Baisse de 10 millions suite à la mise à jour de l'estimation des charges d'intérêts et des amortissements relatifs à la recapitalisation de la CPEG, en raison notamment d'un remboursement extraordinaire de 150 millions en 2021.
- Le solde de la variation s'explique par les mécanismes salariaux.

J – Justice

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 25 millions, pour financer principalement, durant les quatre exercices à venir :

- Les mesures d'encouragement à la médiation élaborées dans le cadre d'un projet conduit par le Pouvoir judiciaire, les associations professionnelles d'avocate et avocats et de médiatrices ou de médiateurs et l'administration cantonale pour mettre en œuvre l'article 120 de la constitution genevoise, en lien avec le projet de loi 12854.
- Le renforcement du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) au terme des projets de réforme de la protection de l'adulte et de l'enfant, conduits tant avec les départements concernés qu'en interne au Pouvoir judiciaire.
- La création des chambres des affaires complexes au Tribunal civil telles qu'elles ont été prévues par le législateur à l'article 87 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ).
- L'adaptation aux dépenses effectives des enveloppes budgétaires afférentes aux magistrates et magistrats non titulaires (juges assesseurs et assesseurs, juges suppléantes et suppléants, juges prud'hommes) et aux greffières-juristes et greffiers-juristes vacataires du Tribunal des prud'hommes.
- Le renforcement des juridictions en conformité avec les plans financiers quadriennaux précédents, arrêtés d'entente avec le Conseil d'Etat, correspondant à des besoins avérés et confirmés année après année.
- La transition numérique de la justice avec le projet cantonal eDossier judiciaire et son extension nationale (Justitia 4.0).
- Les crédits supplémentaires octroyés en 2022 correspondant à l'entrée en vigueur de la loi 13085 du 22 mai 2022 ainsi qu'à l'impact des mécanismes salariaux 2022.

K – Santé

Les charges relatives à cette politique publique croissent de 147 millions sur la période du PFQ 2023-2026 par rapport au budget 2022 en douzièmes provisoires. Cette variation s'explique d'une part, à hauteur de 29.5 millions par les crédits supplémentaires obtenus au titre de l'exercice 2022 et d'autre part, à hauteur de 117.1 millions, par les besoins supplémentaires attribués sur la période 2023-2026.

Les charges de personnel augmentent de 3.1 millions, notamment en raison des ressources obtenues par voie de crédits supplémentaires au titre de l'exercice 2022, lesquelles sont principalement destinées à financer :

- Le coût de l'annuité 2022 pour 0.3 million.
- Les coûts liés aux besoins dits impératifs pour l'exercice 2022, parmi lesquels figurent notamment +1 ETP pour l'aide sanitaire urgente et +1.1 ETP pour la mise en œuvre du plan cantonal de promotion de la santé et de prévention (0.3 million).
- Les principales variations concernant les besoins sur la période 2023-2026 sont les suivantes :
 - Coût des nouveaux postes demandés pour un montant de 1 million. Ce montant se rapporte à la création de +11.4 nouveaux postes, sous différents statuts, destinés à la surveillance des dispositifs médicaux selon les dispositions du droit fédéral (+1.4 ETP), au renforcement des équipes support de la direction générale de la santé (+1.1 ETP), au renforcement du suivi des professionnels de la santé (+1 ETP), au renforcement du secteur des maladies transmissibles (+4 ETP), du service du réseau de soins (+1.1 ETP) et du service de la santé numérique, de l'économie et de la planification (+2.8 ETP).

- Coût des mécanismes salariaux (indexation et effet Noria) pour 1.8 million.

Les charges de biens et services et autres charges d'exploitation augmentent de +17 millions, notamment en raison des ressources obtenues par voie de crédits supplémentaires au titre de l'exercice 2022, lesquelles sont principalement destinées à financer :

- Le déploiement des projets Maisons de santé, REFORMER et COGERIA pour 0.6 million.
- L'étude populationnelle Specchio et l'augmentation du prix des réactifs utilisés par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) et les charges liées au déménagement de ses laboratoires pour 1.6 million.
- Les principales variations concernant les besoins sur la période 2023-2026 sont les suivantes :
 - Coûts en lien avec l'entrée en vigueur de la Convention pour le financement de la formation médicale post grade pour 12.8 millions.
 - Financement de la plateforme de santé numérique CARA mettant en œuvre le dossier électronique du patient pour 1.9 million.
 - Coût du projet COGERIA pour 0.6 million.
 - Dotation d'un budget pour le secteur des maladies transmissibles (+0.5 million).
 - Suppression des frais de déménagement du SCAV pour -0.3 million.

Les charges de transfert augmentent de +134.3 millions, notamment en raison des ressources obtenues par voie de crédits supplémentaires au titre de l'exercice 2022, lesquelles sont principalement destinées à financer :

- Le coût de l'annuité 2022 pour le personnel des entités subventionnées (16.6 millions).
- La réintroduction du doublement du dernier salaire des personnes partant à la retraite suite au refus du PL 12578 par le Grand Conseil (+1.2 million).
- Les coûts liés aux besoins dits impératifs pour l'exercice 2022, parmi lesquels figurent l'augmentation des minutes de soins et du nombre de lits en EMS, les missions d'intérêts général des HUG et de l'imad, ainsi que les ouvertures d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées et d'unités d'accueil temporaire et de répit. De plus, des moyens supplémentaires ont été également obtenus afin de créer une consultation interdisciplinaire sur la santé au travail ainsi que pour la sensibilisation des travailleurs et travailleuses du sexe aux obligations découlant de la loi sur la prostitution. Le montant total de ces moyens supplémentaires s'élève à +8.7 millions.
- Les principales variations concernant les besoins sur la période 2023-2026 sont les suivantes :
 - L'indexation pour +41.5 millions.
 - L'évolution des prestations hospitalières stationnaires pour +29.5 millions.
 - L'évolution des minutes de soins et l'ouverture de lits en EMS pour 17.8 millions.
 - Le financement des annuités et l'impact de l'effet Noria pour 17.3 millions.
 - L'évolution des prestations de soins à domicile pour +11.1 millions.
 - La baisse des montants escomptés au titre de la répartition des tâches avec les communes pour +2.6 millions.

- L'agrandissement de la capacité des urgences adultes, le regroupement des unités forensiques en milieu ouvert et la création de 10 places pour les patient sous mesures selon l'article 59.2 du Code Pénal pour +2.5 millions;
- Le financement des ouvertures d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées pour 1.9 million.
- Le financement des ouvertures d'unités d'accueil temporaire et de répit pour 1.3 million.
- La prise en charge de l'augmentation des charges structurelles de l'imad pour +1 million.
- La reprise de l'exploitation des maisons de vacances de l'Hospice général pour 0.8 million.
- Ces éléments sont partiellement compensés par :
 - La suppression de la prise en charge des moyens et appareils figurant sur la liste LIMA pour -13.3 millions.
 - La baisse des amortissements sur les subventions d'investissement octroyées pour -8.9 millions.

L – Economie et emploi

L'augmentation des charges de 4 millions de cette politique publique comprend principalement la mise en œuvre du programme de mesures d'accompagnement des entreprises pour la transition du tissu économique cantonal qui permettra, en intégrant pleinement les enjeux environnementaux, économiques et sociaux, de tendre vers une économie libre, responsable, diversifiée, circulaire et solidaire, c'est-à-dire durable. Ce programme se déploie sur 5 axes stratégiques prioritaires qui s'inscrivent dans la lignée des objectifs fixés par le Conseil d'Etat dans son programme de législation, à savoir :

- Répondre aux enjeux de la transition écologique.
- Répondre aux défis liés à la transition numérique.
- Favoriser l'emploi et l'employabilité.
- Soutenir l'essor de l'économie circulaire et l'économie locale de proximité.
- Stimuler la diversité de l'économie genevoise.

M – Mobilité

Afin de renforcer la mobilité, les charges de la politique publique M augmentent de 4 millions entre 2023 et 2026. Cette hausse s'explique principalement par les éléments suivants :

- Crédits impératifs accordés par la commission des finances en mars 2022 (+10.3 millions, dont 17.2 ETP) destinés à la mise en œuvre des plans d'action en faveur de la mobilité (dont la subvention TPG et 7.7 ETP financés par les crédits d'investissement) et de l'accord intercantonal Vaud-Fribourg-Genève portant sur l'entretien du réseau routier (SIERA: 4 ETP autofinancés) et à doter l'office cantonal des véhicules de postes supplémentaires (5.5 ETP autofinancés), notamment pour résorber le retard pris pendant la pandémie en matière de contrôles techniques.
- 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 (+17 ETP pour 2.3 millions). Ces postes sont activés en investissement, générant un revenu neutralisant intégralement la charge.
- Mise en œuvre des plans d'action des transports collectifs (PATC), lesquels comprennent la poursuite des mesures d'accompagnement consécutives à la mise en service du Léman Express, au développement de l'offre en transport public

(pour l'essentiel TPG et CFF/Lémanis.), ainsi qu'au renforcement des lignes transfrontalières sur territoire suisse (+56 millions).

- Mise en place d'un fond intercommunal pour les transports publics, placé sous la responsabilité de l'association des communes genevoises (ACG), destiné à financer les prestations des transports publics (TPG+CFF) à hauteur de 25% de la subvention versée par l'Etat (-70 millions).
- Entretien et exploitation des interfaces et des nouvelles infrastructures mises en service (+2.3 millions)
- Hausse de la participation cantonale obligatoire au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) consécutive à l'augmentation de l'offre en transports collectifs (+0.7 millions).
- La révision du manuel comptable de l'Etat, dans le strict respect des normes IPSAS, par l'élargissement du périmètre d'activation de charges émergeant actuellement au budget de fonctionnement, permet de réduire à court terme les dépenses nettes de 1 million.
- Les charges d'amortissement, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, augmentent de 1 million en 2023.
- Le solde de la variation s'explique principalement par les mécanismes salariaux.

Chapitre 9

Evolution des postes

Le PFQ 2023-2026 prévoit 1'136 ETP supplémentaires au sein du Petit Etat, soit une croissance annuelle moyenne des postes de +1.6% par rapport aux douzièmes provisoires 2022. Sans les postes liés aux crédits supplémentaires impératifs 2022, l'augmentation à l'horizon du PFQ s'élève à 924 ETP (+1.3% en moyenne par an).

Mouvements des ETP hors crédits suppl. impératifs 2022 adoptés le 2 mars

Variations des postes au PFQ 2023-2026	2023	2024	2025	2026	TOTAL 2023-2026	Variation moy. en %
ETP "ordinaires" (hors crédits suppl. impératifs d 2 mars 2022, postes financés, COVID et Ukraine)	337	211	168	108	824	1.1%
<i>dont ETP liés aux crédits suppl. adoptés par la commission des finances entre le 3 mars et le 24 août</i>	55				55	0.1%
<i>dont réduction d'ETP liée au transfert de structure OMP</i>	-29				-29	0.0%
ETP financés*	27	33	22	15	97	0.1%
ETP liés au COVID	8	-2		-2	4	0.0%
ETP liés à la crise humanitaire - Ukraine	117	-39	-79			0.0%
Variations des ETP hors crédits suppl. impératifs de mars 2022	488	204	111	121	924	1.3%

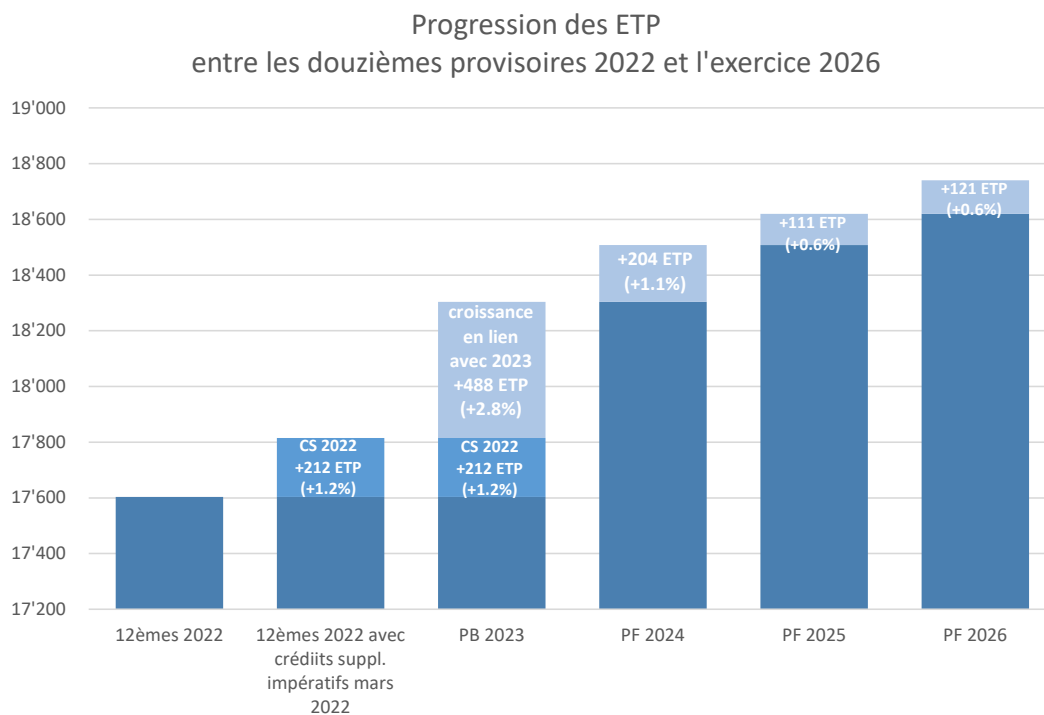
* Les ETP financés concernent les postes entièrement ou partiellement financés par des revenus

Sur l'augmentation des 924 ETP (hors crédits supplémentaires impératifs 2022) :

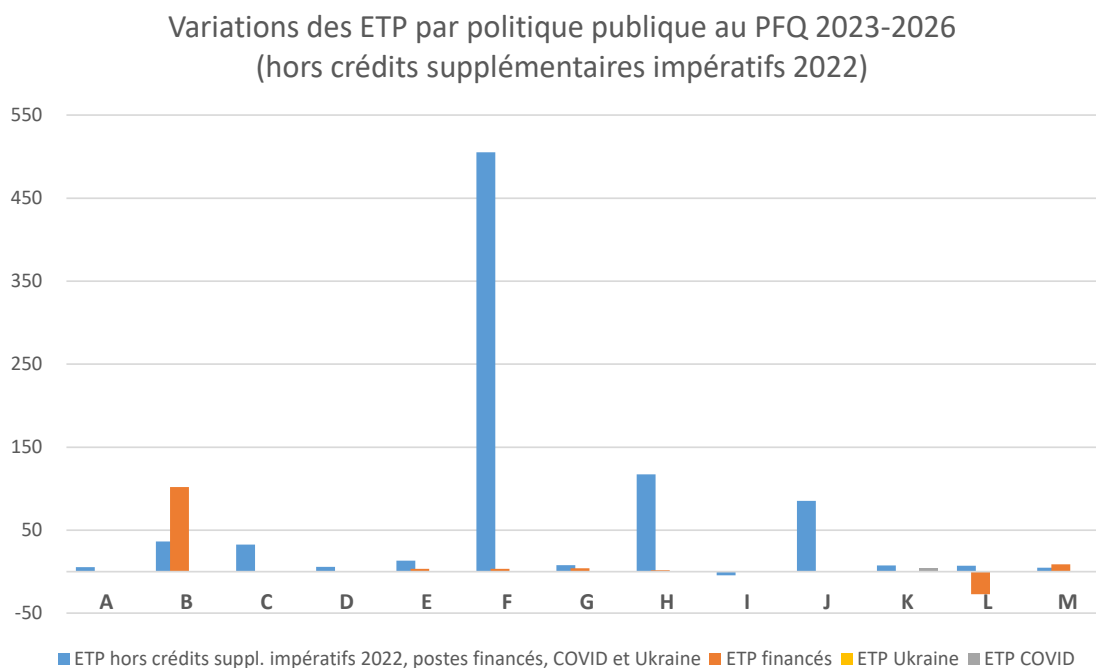
- 824 ETP sont des augmentations "ordinaires" de postes, dont 55 ETP sont liés à des crédits supplémentaires acceptés par la commission des finances (entre le 3 mars et 24 août 2022) et -29 ETP lié à un transfert de structure de l'OMP.
- 97 ETP sont financés entièrement ou partiellement par des revenus. Cette variation comprend une augmentation de +116 ETP concernant les postes activables en investissement nécessaires à la réalisation du plan décennal des investissements (PDI) et une diminution de -20 ETP provenant entre autres de la suppression de postes d'auxiliaires à l'office cantonal de l'emploi.
- 4 ETP sont liés aux dispositifs COVID dans le domaine de la santé.

Parmi les 924 ETP supplémentaires sur la période du PFQ 2023-2026, 138 ETP sont dédiés à la réalisation du plan décennal des investissements 2023-2032, dont 116 ETP sont activables en investissement (financés partiellement ou entièrement par des revenus).

La répartition de l'augmentation des postes par année se présente comme suit :

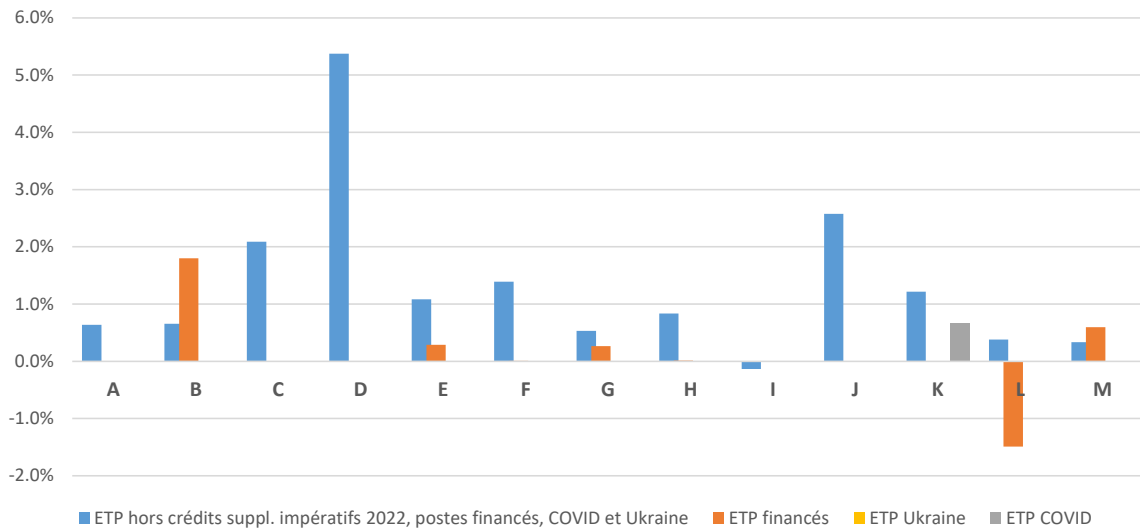


La répartition de la variation des postes par politique publique est la suivante :



	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	TOTAL
ETP en lien avec 2023 y compris transfert OMP et crédits suppl. adoptés après le 2 mars 2022 (hors crédits suppl. impératifs 2022, postes financés, COVID et Ukraine)	6	36	33	6	13	505	8	117	-5	85	7	8	5	824
ETP financés		102			4	3	4	2				-27	9	97
ETP COVID											4			4
ETP Ukraine														-
TOTAL ETP	6	138	33	6	17	509	12	119	-5	85	11	-19	14	924

Variations des ETP en % par politique publique au PFQ 2023-2026
(hors crédits supplémentaires impératifs 2022)



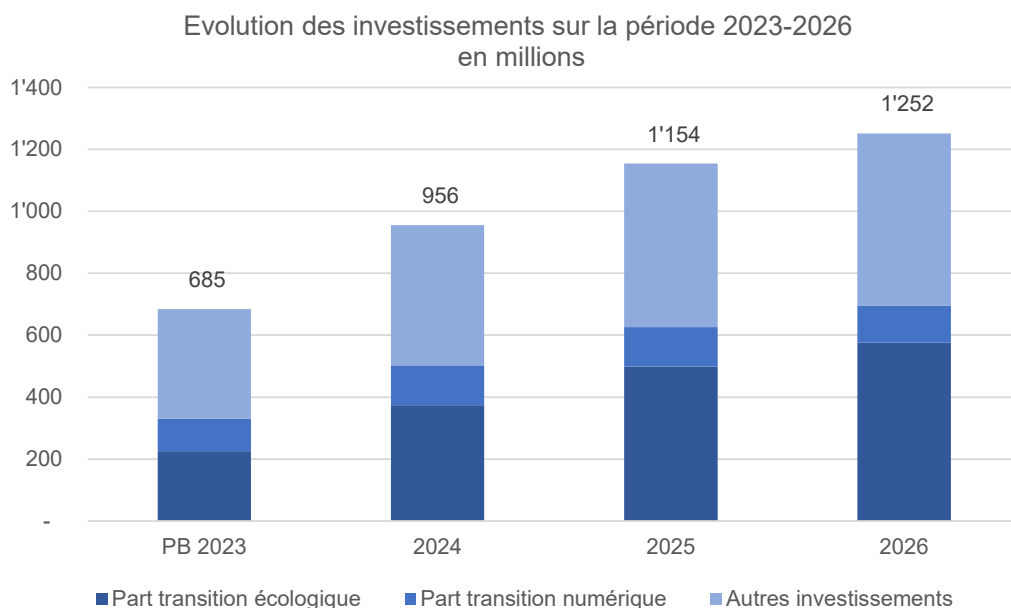
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	TOTAL
ETP en lien avec 2023 y compris transfert OMP et crédits suppl. adoptés après le 2 mars 2022 (hors crédits suppl. impératifs 2022, postes financés, COVID et Ukraine)	0.6%	0.6%	2.1%	5.4%	1.1%	1.4%	0.5%	0.8%	-0.2%	2.6%	1.2%	0.4%	0.3%	1.1%
ETP financés		1.8%			0.3%	0.0%	0.3%	0.0%				-1.5%	0.6%	0.1%
ETP COVID											0.7%			0.0%
ETP Ukraine														0.0%
TOTAL ETP	0.6%	2.4%	2.1%	5.4%	1.4%	1.4%	0.8%	0.8%	-0.2%	2.6%	1.9%	-1.0%	0.9%	1.3%

Chapitre 10

Investissements

La planification quadriennale des investissements est issue du plan décennal des investissements (PDI) 2023 à 2032 adopté par le Conseil d'Etat. Le PFQ fixe les priorités du canton de Genève en matière d'investissement pour les quatre prochaines années. En cohérence avec le programme de législature, cette planification a pour objectif d'améliorer la qualité de vie et de répondre aux besoins des habitants et habitantes du canton et de sa région.

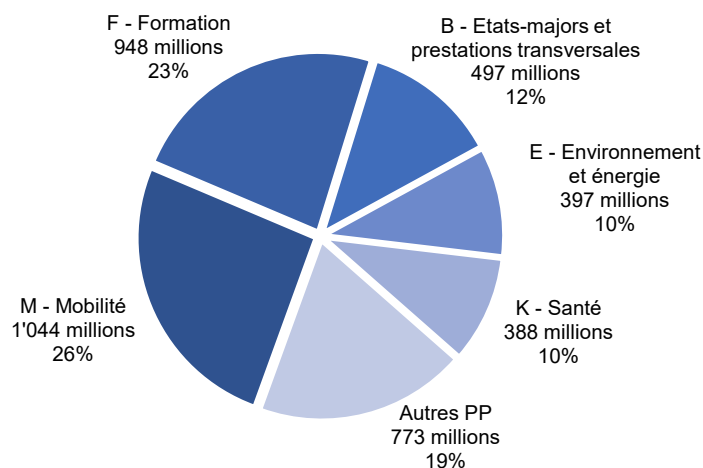
Les investissements prévus ces quatre prochaines années s'élèvent à 4 milliards et restent conséquents par rapport au précédent PFQ (+23 millions, soit +1%).



Cette enveloppe importante de projets prioritaires confirme la volonté du Conseil d'Etat de participer de manière significative aux transitions écologique et numérique, tout en favorisant le soutien à l'économie locale. Par ailleurs, afin de réaliser ces investissements supplémentaires, des ressources additionnelles ont été allouées au PFQ de fonctionnement.

Les investissements nets sont composés de nouveaux actifs (3 milliards) et de renouvellements d'actifs existants (1 milliard).

L'effort d'investissement se poursuit à un niveau élevé dans les politiques publiques de la mobilité (1'044 millions) et de la formation (948 millions). Par rapport au précédent PFQ, il s'intensifie dans les politiques publiques de l'environnement et de l'énergie (397 millions), et demeure élevé pour les prestations transversales (497 millions) et la santé (388 millions).



Privilégier les investissements nécessaires pour assurer les transitions écologique et numérique

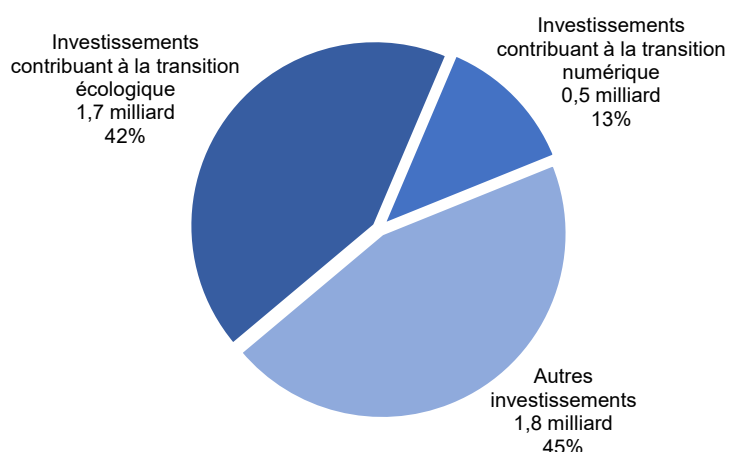
Ces prochaines années, le canton se veut exemplaire tant sur les mesures de transition (décarbonation des transports, développement d'infrastructures de mobilité, sobriété énergétique...), que sur les mesures d'adaptation au réchauffement climatique et de préservation de la biodiversité. Conscient que la préservation du climat est l'affaire de toutes et tous, le Conseil d'Etat a décidé d'intégrer de nouveaux objets à sa planification visant à accompagner le tissu économique local, plus particulièrement les plus petites entreprises (TPE, PME), vers une production plus sobre et plus efficiente afin de réduire son impact énergétique et environnemental. Ces objets viennent en complément des subventions à des tiers privés, déjà prévues au précédent PFQ (subventions pour l'acquisition de véhicules électriques, pour l'assainissement énergétique du patrimoine bâti, pour l'installation de panneaux solaires photovoltaïques...).

D'autres projets se poursuivront, tels que la construction ou la rénovation de bâtiments pour l'enseignement, la création de nouveaux logements d'utilités publiques, l'extension des structures pénitentiaires, la construction d'un nouveau bâtiment pour la police internationale, ou encore la construction sur le site du Vengeron d'un aménagement comprenant un port, un parc public et une renaturation du site.

Le PFQ marque une première étape dans le cadre des travaux prévus au plan décennal des investissements (PDI) pour lesquels le Conseil d'Etat encourage et privilégie les investissements nécessaires pour assurer les transitions numérique et écologique. Dans ces domaines, les efforts d'investissement devraient s'intensifier sur les prochaines années.

Il est ainsi prévu d'investir près de 1,7 milliard en faveur de la transition écologique sur les 4 prochaines années, principalement dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, de la mobilité, ainsi que des projets de rénovation de bâtiments. Ces investissements restent conséquents par rapport au précédent PFQ (1,8 milliard).

Le Conseil d'Etat prévoit d'investir environ 501 milliards ces 4 prochaines années en faveur de la transition numérique afin de renouveler et d'accroître les systèmes d'information et de communication ainsi que ses autres services. Ce montant est en hausse de 55 millions par rapport au précédent PFQ (+11%).



Chapitre 11

Evolution de la dette

Les prévisions d'endettement relatives à la période 2023-2026 reposent sur la somme des éléments suivants :

- Les flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2023-2026 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Les flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 85% en 2023, de 70% en 2024 et de 60% en 2025 et 2026.

Les prévisions d'endettement ne prennent pas en compte les fortes variations des créances fiscales ou d'autres flux exceptionnels non connus. Les effets significatifs des variations du besoin en fonds de roulement, c'est-à-dire la variation des créances et des dettes courantes, ne sont pas maîtrisables par l'administration. Ils dépendent notamment des paiements de certains contribuables et de la politique de retrait de leur compte courant par les communes.

Par ailleurs, ce degré d'incertitude des prévisions est renforcé par la forte volatilité des taux d'intérêts sur les marchés depuis le début de l'année 2022 et un contexte économique (pression inflationniste, risque de récession, hausse des taux d'intérêts, etc.) et géopolitique (conflit en Ukraine) très tendu.

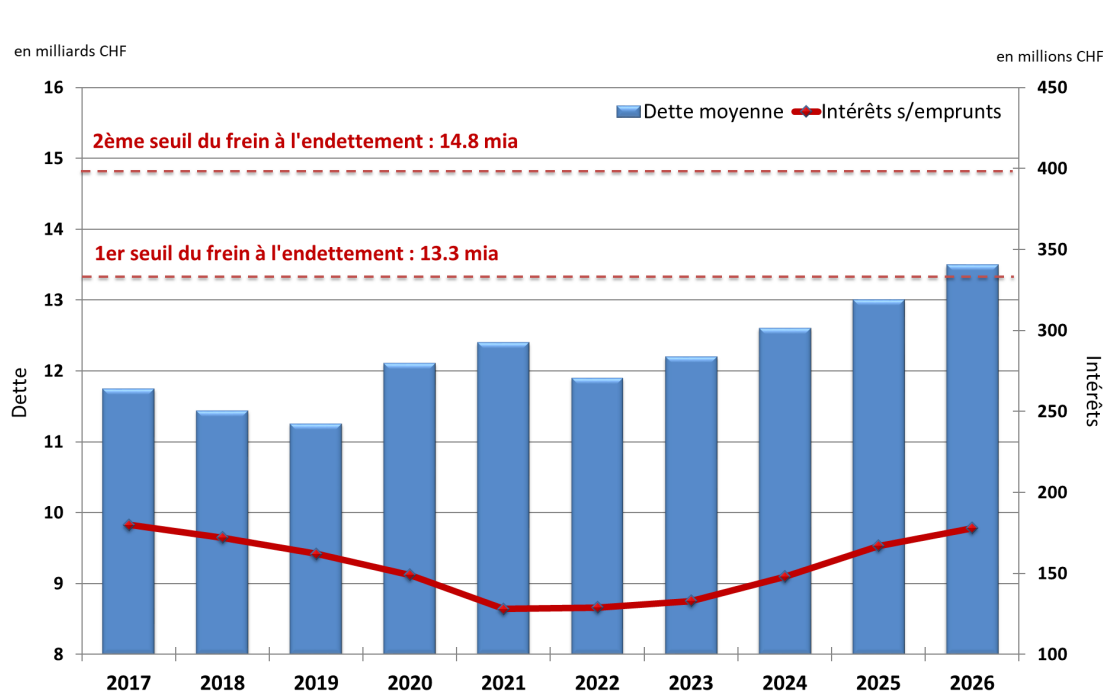
Les prévisions d'évolution des taux d'intérêts ont été revues à la hausse afin de refléter la récente augmentation du niveau général des taux d'intérêts et le changement de politique monétaire de la BNS.

Evolution de la dette et des intérêts

Les prévisions du niveau de la dette indiquent une évolution à la hausse sur la période 2023-2026. Cette progression estimée résulte d'un autofinancement des investissements insuffisant et des résultats déficitaires du compte de fonctionnement sur toute la période.

La charge d'intérêts relative à la dette augmente de façon significative sur la durée du PFQ, soit une augmentation de 56 millions par rapport aux douzièmes provisoires.

Le graphique ci-après présente la prévision de l'évolution du niveau de la dette pour la période 2023-2026. Selon les estimations présentées, celui-ci reste en deçà des seuils du frein à l'endettement tels que définis dans la LGAF à l'exception de l'année 2026.



Chapitre 12

Risques liés aux instruments de politique budgétaire

Risque d'enclenchement du frein au déficit

Le Conseil d'Etat présente une planification respectant le déficit admissible en 2026 conformément à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (dispositions transitoires du frein au déficit, art. 68 LGAF).

Cependant, le risque d'enclenchement du frein au déficit demeure, car l'atteinte de l'objectif du déficit maximum admissible en 2026 reste lié à la réalisation des mesures et aux hypothèses retenues sur les recettes fiscales. En effet, pour respecter le chemin de croissance de la LGAF, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures permettant d'améliorer le résultat de 424 millions à l'horizon 2026. Une grande partie des mesures proposées sont de rang législatif. Par conséquent, un refus de ces mesures au Parlement conduirait les déficits de l'Etat à s'éloigner des exigences de la LGAF. De plus, en raison de la situation sanitaire et géopolitique actuelle, la progression des revenus fiscaux repose sur des perspectives très incertaines.

A ce stade, le montant de la réserve conjoncturelle, soit 810 millions, permet d'absorber les dépassements constatés sur les résultats du PFQ 2023-2026 par rapport au chemin de croissance :

- Le déficit 2023 : ce dernier est estimé à 420 millions, soit 117 millions de plus que le déficit admissible (302 millions), qui s'imputerait sur la réserve conjoncturelle.
- Les déficits 2024 à 2026 : sur le reste de la période, les déficits sont en dessous des déficits admissibles sauf pour l'exercice 2024 où le déficit estimé s'élève à 294 millions, soit 15 millions au-dessus du déficit admissible (279 millions).

Ainsi selon la planification financière, la réserve conjoncturelle s'établirait à 678 millions en 2026.

Anticipation du risque d'enclenchement du frein à l'endettement

Avec le frein à l'endettement, les mesures suivantes s'appliquent aux nouveaux investissements (uniquement les crédits d'ouvrage, hors crédits d'études et acquisitions d'immeubles) :

- Si l'endettement annuel moyen dépasse 13.3 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité absolue de ses membres est requise (51 voix).
- Si l'endettement annuel moyen dépasse 14.8 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité des deux tiers de ses membres est requise (67 voix).

La dette a amorcé une augmentation ces dernières années et les prévisions des comptes de fonctionnement et d'investissement conduisent à une évolution à la hausse de l'endettement moyen sur la période du PFQ, avec potentiellement un franchissement du 1^{er} seuil d'enclenchement du frein à l'endettement dès 2026.

Chapitre 13

Risques financiers

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

Risque financier lié à la crise sanitaire COVID

Les coûts liés aux dispositifs temporaires dans le domaine de la santé et les aides ponctuelles s'élèvent à 37 millions au PB 2023. Ces coûts disparaissent progressivement sur la période du PFQ (seul reste 1 million en 2026 pour le secteur des maladies transmissibles).

A ce stade, il est difficile d'arrêter avec certitude un scénario de sortie de crise. C'est pourquoi les prévisions inscrites dans la planification peuvent encore changer en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

Risque financier lié au conflit en Ukraine

Les coûts inscrits au PB 2023 concernant l'accueil des personnes en provenance d'Ukraine se montent à 47 millions au PB 2023 (dont 30 millions pour la prise en charge par l'Hospice général des personnes au bénéfice d'un permis S et 17 millions pour l'accueil d'élèves ukrainiens).

A ce stade, la planification prévoit une disparition de ces coûts progressivement sur la période du PFQ. Toutefois, les prévisions actuellement inscrites dans le PFQ sont susceptibles de fortement changer en fonction de l'évolution du conflit.

Risque lié à l'inflation

Les dernières prévisions en date du GPE (situation à juin 2022) annoncent un renchérissement moyen de 2.7% en 2022, de 1.5% en 2023 et de 1.0% en 2024. Concernant l'année 2025, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) prévoit un renchérissement de 0.9%. Dans le cadre de la planification, le renchérissement enregistré une année sert de base pour le calcul de l'indexation des salaires de l'année suivante (exemple : le renchérissement projeté pour 2022 sert de base pour l'indexation au PB 2023).

Pour les années 2023 et 2024, le Conseil d'Etat a décidé d'octroyer une demi-indexation (1.35% en 2023 et 0.75% en 2024), soit un montant de 119 millions consacré à l'indexation. Pour 2025 et 2026, en raison des fortes incertitudes sur l'évolution de l'inflation, le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer une hypothèse prudente en prévoyant une absence d'indexation. Cette hypothèse sera revue dans les prochaines planifications en fonction des nouvelles projections de renchérissement. A titre d'information, l'indexation des salaires de 1% à l'Etat coûte environ 56 millions.

Risque lié à l'augmentation du coût des énergies

En raison du contexte géopolitique, une grande incertitude pèse sur l'évolution du coût des énergies dans les prochains mois, voire ces prochaines années.

Concernant la hausse du coût de l'électricité, l'Etat de Genève est prémuni jusqu'à fin 2023 grâce au contrat qu'il a passé pour trois ans avec les Services industriels de Genève (SIG). Dès 2024, le PFQ 2023-2026 prévoit une hausse de 4.0 millions en prévision des renouvellements des contrats. Cette estimation inscrite dans la planification peut encore fortement changer en fonction de l'évolution de la situation géopolitique.

Concernant la hausse du coût du gaz, l'Etat de Genève a réussi à la limiter en revenant dès le 1^{er} janvier 2023 au tarif régulé. En effet, l'Etat avait quitté il y a dix ans le régime tarifaire régulé en faveur du tarif libre, ce qui lui a permis jusqu'ici de réaliser de substantielles économies. Une hausse de 1 million est prévue au PFQ 2023-2026 dès 2023. Ce montant pourrait être ajusté en fonction de l'évolution des coûts du gaz à l'avenir.

Les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) sont un gros consommateur d'énergie en raison de l'important parc immobilier qu'ils possèdent ou exploitent et des équipements qu'ils mettent en œuvre. De plus, leur contrat d'approvisionnement en électricité est échu depuis le 31 décembre 2021, si bien que les HUG évaluent à 7.7 millions le surcoût potentiel en lien avec cette énergie. En matière d'approvisionnement en gaz, le contrat qui les lie à leur fournisseur échoit au 31.12.2022. Au cours actuel, l'impact des prix est estimé pour l'instant à 5.3 millions. De nouvelles estimations seront effectuées à l'automne 2022 afin d'évaluer une éventuelle hausse de charges à partir de 2023.

Risque lié au financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires

Le Parlement fédéral traite actuellement une initiative parlementaire visant à introduire un financement uniforme de l'ensemble des prestations prévues par la LAMal. Actuellement, les prestations stationnaires hospitalières sont financées à hauteur de 45% par les assureurs maladie et de 55% par les cantons, alors que les prestations ambulatoires sont entièrement à charge de l'assurance maladie. Dans le domaine des soins, le coût des prestations à charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) est fixé selon 3 catégories, le financement résiduel étant à charge du canton après déduction d'une contribution personnelle journalière ne pouvant excéder 20% du montant à charge de l'AOS. Avec le texte proposé, l'ensemble des prestations de soins prévues par la LAMal seraient financées de manière uniforme selon une clé de répartition entre les différents financeurs qui reste à déterminer.

Selon un rapport du département fédéral de l'intérieur du 30 novembre 2020, sur la base des coûts 2016 et d'un taux de financement moyen pour l'ensemble des cantons de 24.86%, le financement uniforme engendrerait un coût supplémentaire de 34.5 millions pour le canton de Genève.

Compte tenu des incertitudes demeurant quant au périmètre des prestations prises en compte, au taux de financement mis à charge des cantons et de la date d'introduction de ce nouveau modèle, il a été décidé de traiter ce sujet sous la forme d'un risque.

Risques liés aux caisses de prévoyance

CPEG

En 2020, la CPEG a été recapitalisée à hauteur de 5.5 milliards, dont 5.2 milliards à charge de l'Etat et 0.3 milliard à charge d'employeurs affiliés non subventionnés.

Les employeurs affiliés non subventionnés avaient jusqu'au 31 décembre 2020 pour s'acquitter de la part de la recapitalisation mise à leur charge. Toutes les entités se sont acquittées de leur dû, à l'exception de l'Institut suisse de bioinformatique (ISB - 22 millions) et du Centre suisse de contrôle de qualité (CSCQ - 2 millions) qui ont fait recours contre la loi 12228. Les recourants demandent :

- Principalement, la reconnaissance de la non-conformité au droit supérieur et l'annulation de l'article 70, alinéa 3, lettre a, et alinéa 4, de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (LCPEG).
- Subsidiairement, de radier l'ISB et le CSCQ de la liste des entités participant à la recapitalisation (annexe II de la LCPEG).
- Plus subsidiairement, d'annuler l'obligation faite aux recourants de s'acquitter d'un apport d'actifs en faveur de la CPEG.

Le 20 décembre 2019, la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice (CCCJ) a rejeté les recours. L'ISB et le CSCQ ont fait recours contre cette décision devant le Tribunal fédéral. Le 11 mai 2022, ce dernier a admis le recours et annulé l'arrêt de la CCCJ. La cause a toutefois été transmise à l'Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance comme objet de sa compétence.

Le risque financier pour l'Etat (augmentation du montant de la recapitalisation à la charge de l'Etat) est évalué à :

- 0.3 milliard si l'article 70, alinéa 3 LCPEG est annulé, car l'Etat devrait alors se substituer à toutes les entités mentionnées dans l'annexe II.
- 0.02 milliard si la Cour demande le retrait du CSCQ et de l'ISB de l'annexe II.
- Environ 0.04 milliard si le CSCQ et l'ISB entrent dans le cas d'une liquidation partielle en raison d'une restructuration ou d'une faillite.

FPTPG

En 2020, l'Etat a procédé à la recapitalisation de la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG) à hauteur de 98 millions selon la loi 12364 modifiant la LFPTPG, adoptée par le Grand Conseil le 30 août 2019, et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Le montant de la recapitalisation de la FPTPG fait l'objet d'un désaccord entre le Conseil d'Etat et la FPTPG. Cette dernière est d'avis que le montant de la recapitalisation doit tenir compte d'une provision pour événements spéciaux qui contribue à augmenter le montant de la recapitalisation de 20 millions, et donc s'élever à 118 millions. Le Conseil d'Etat est d'avis que les motifs invoqués par la FPTPG pour justifier cette provision reposent sur des risques qui avaient été identifiés lors des travaux préparatoires et acceptés dans le cadre du vote de la loi 12364. Il a donc exclu cette provision du calcul du montant de la recapitalisation qui a été fixé à 98 millions.

Le 26 février 2021, la FPTPG a déposé devant la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (CASCJ) une demande en paiement à l'encontre de la République et canton de Genève. La FPTPG y conclut à ce que la CASCJ condamne l'Etat de Genève à lui verser un montant complémentaire de 20 millions au titre de recapitalisation. La CASCJ a rejeté la demande en paiement de la FPTPG dans un arrêt du 31 mars dernier. La FPTPG a toutefois déposé un recours devant le Tribunal fédéral à l'encontre de l'arrêt de la Chambre des assurances sociales du 31 mars 2022.

CPFP

Au 31 décembre 2021, le taux de couverture de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CPFP) était de 108.5% en prenant en compte un taux technique d'évaluation de 2.25% et n'était plus en mesure de garantir son équilibre financier à long terme. De manière générale, l'équilibre financier de la CPFP est grevé par le fait que :

- La CPFP dispose d'une proportion élevée de pensionnés, dont les rentes constituent une contrainte permanente et limitent la marge de manœuvre de la Caisse.
- La CPFP est en primauté des prestations, ce qui tend à réduire sa capacité à faire face aux aléas financiers et aux effets de l'inflation.

Dans ce contexte, la Caisse a adopté en octobre 2021, sur recommandation de son expert et à la demande de l'autorité de surveillance, des mesures provisionnelles relevant de son domaine de compétence, pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2023 : hausse de 35 à 36 ans de la durée d'assurance et abaissement du taux de rente de 75% à 70% du dernier salaire assuré. Selon la CPFP, ces mesures n'apportent que peu de sécurité, faute d'une réserve de fluctuation de valeur suffisante.

Dans son expertise actuarielle de mai 2022, l'expert agréé de la Caisse recommande à la CPFP notamment :

- De baisser le taux d'intérêt technique à 2.00% au moins dès le bouclage de l'exercice 2022.
- De prendre des mesures pour assurer l'équilibre financier à long terme de la Caisse. Le plan actuel de la CPFP n'étant plus équilibré. Il nécessite en effet un rendement de 3.5% contre 3.0% retenu par l'expert agréé de la Caisse pour les projections.

- De renforcer le niveau de l'objectif minimal de la réserve de fluctuation de valeur (RFV) à 13% des engagements. Le taux de couverture de la CFPF avec le taux technique de 2% et les nouvelles tables de mortalité recommandées (VZ 2020 – P2020) est d'environ 104.4% au 31.12.2021. Pour ramener la CFPF à cet objectif, il manque environ 8.6% des engagements, soit 160 millions.

Dès lors, la CFPF, l'Etat et les syndicats de police ont entrepris, dans le cadre d'un groupe de travail technique, d'étudier plusieurs variantes de plans en vue de restaurer l'équilibre financier de la Caisse et pouvant se substituer aux mesures provisionnelles de la CFPF.

Impôts

Les estimations fiscales sont marquées par les incertitudes majeures de la crise sanitaire et l'évolution de l'économie genevoise et mondiale. Les hypothèses retenues pour ce PFQ pourraient évoluer significativement ces prochains mois. Les estimations fiscales sont normalement sujettes à une forte volatilité, encore amplifiée par le contexte actuel.

Les évaluations fiscales pourront être révisées cet automne sur la base des réponses fournies par le nouveau panel des entreprises concernant l'estimation de l'évolution de leur bénéfice.

Risques de taux, de liquidité et de refinancement

Le risque de taux d'intérêt et de refinancement est à suivre, en particulier dans cette période marquée par la hausse du niveau général des taux d'intérêts et vraisemblablement par la fin des taux d'intérêts négatifs en Suisse. Cependant, ces deux risques sont limités par la structure de la dette de l'Etat. En effet, cette dernière est actuellement constituée de plus de 80% d'emprunts à long terme et à taux fixe. Cette structure a permis de bénéficier progressivement du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêts. L'échéancier de remboursement des emprunts à long terme a été significativement allongé et lissé dans le même but. Ainsi, l'effet de la hausse des taux d'intérêts sur le coût de la dette se matérialisera de manière progressive et en fonction des volumes nécessaires aux nouveaux financements et refinancements. Enfin, la part des emprunts à court terme est plafonnée pour limiter le risque de liquidité.

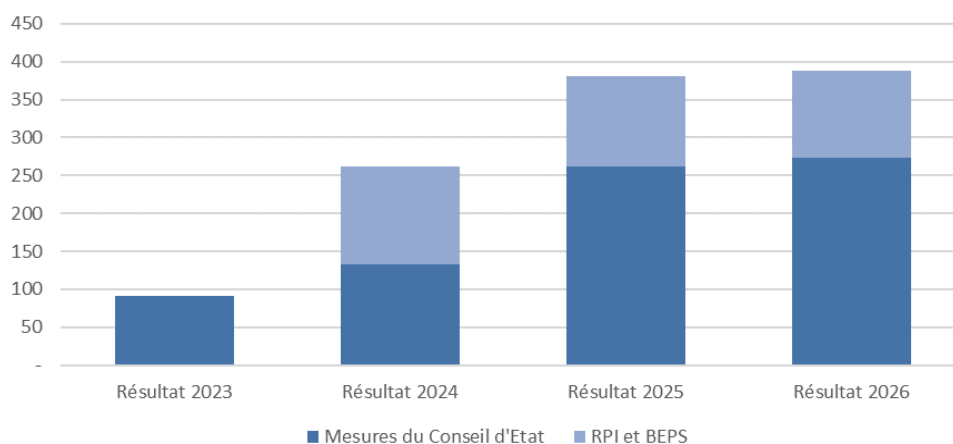
Risque lié à la comptabilisation des subventions en investissement

Certains projets d'investissement figurant actuellement au PDI pourraient être reclassés en charges de fonctionnement et détériorer les résultats futurs. Il s'agit principalement des projets favorables à la transition écologique qui incluent des subventions qui pourraient être versées à des entités privées ou à des particuliers : remplacement des chaudières au mazout, électromobilité, installations de panneaux solaires photovoltaïques, infrastructures écologiques, agriculture et alimentation résilientes et soutien aux projets de transition écologique. Les dépenses de ces projets inscrits au PDI se montent au total à 221 millions de dépenses sur la période du PFQ 2023-2026. La comptabilisation de ces éléments en investissement ou en fonctionnement fait l'objet d'une analyse.

Risques liés aux projets de rang législatif

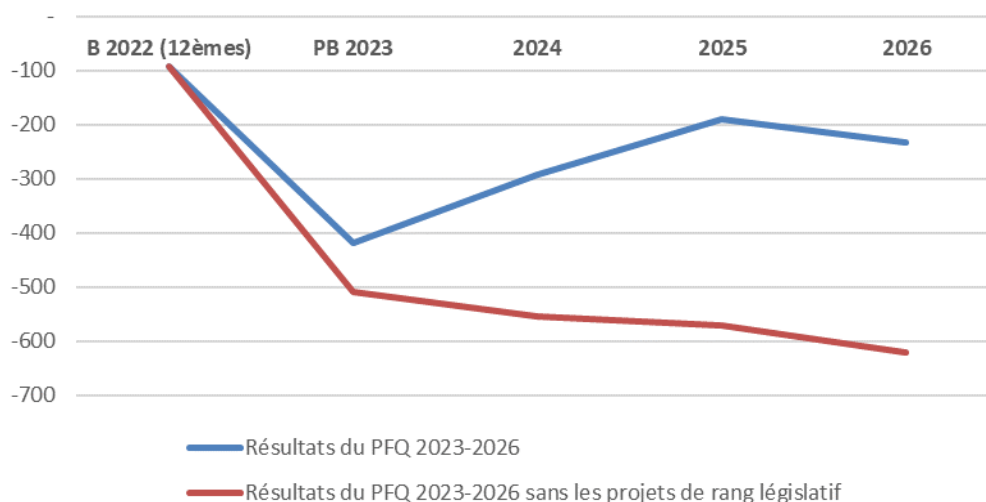
Le plan de mesures du Conseil d'Etat (y compris les obligations fiscales découlant de lois fédérales) comprend une grande majorité de mesures de rang législatif qui devront être adoptées par le Grand Conseil. Les effets des mesures de la compétence du Grand Conseil représentent environ trois-quarts des effets du plan en 2026. Parmi ces mesures, deux projets de lois sont connexes au PB 2023 (la participation des communes aux charges dynamiques assumées par le canton et la suspension de l'annuité) pour les nouveaux assurés. Le refus de certains de ces projets conduirait à détériorer significativement le PB 2023 et le PFQ 2023-2026.

Projets de rang législatif sur le PFQ 2023-2026 (en millions)



La non-adoption des projets de rang législatif par le Grand Conseil aurait des conséquences significatives sur la planification. Le graphique suivant présente les prévisions du PFQ 2023-2026 sans les effets positifs de ces mesures.

Effets des mesures de rang législatif sur le PFQ 2023-2026 (en millions)



Analyses de sensibilité

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

Estimation des impôts et prévisions fiscales – sensibilité aux hypothèses retenues

Les principaux impôts, essentiellement les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, et sur le bénéfice et le capital des personnes morales, sont estimés sur la base d'hypothèses de croissance. Au moment de la publication des comptes, ces estimations sont mises à jour sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'État comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts.

D'autre part, les prévisions budgétaires sont par nature sujettes à des variations. Ces écarts peuvent être la conséquence de la méthodologie utilisée (marge d'erreur), d'une variation des variables macroéconomiques ou d'évènements ponctuels non prévisibles.

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

Impôt cantonal sur le revenu. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est déterminé à l'aide d'un modèle d'estimation exploitant la relation entre l'évolution du PIB suisse réel et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% pour une année donnée induirait une variation de l'impôt (y compris l'impôt à la source et la part cantonale à l'impôt fédéral direct) comprise entre 39 et 42 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal sur la fortune. L'impôt sur la fortune des personnes physiques est basé sur la tendance de long terme. Si la croissance de l'impôt sur la fortune devait s'écarter de 1% pour une année donnée, la variation de l'impôt serait de l'ordre de 9 à 10 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal des personnes morales. Lors du processus budgétaire, l'impôt sur le bénéfice pour l'année du budget est habituellement estimé sur la base d'un scénario de long terme s'établissant à 3%. En raison de la crise ukrainienne, un sondage a exceptionnellement été réalisé en mai 2022 auprès d'un échantillon d'entreprises, parmi les plus importantes du canton. En début d'automne, lors des amendements au projet de budget, un nouveau sondage sera réalisé selon le calendrier habituel. L'impôt sur le capital est quant à lui déterminé sur la base d'un scénario de long terme s'établissant à 3% durant tout le processus budgétaire.

Si la croissance des impôts des personnes morales devait différer de 1% pour une année donnée, l'écart (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) serait de l'ordre de 18 à 19 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

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

Impôts immobiliers (impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI), droits de mutation, impôt immobilier complémentaire (IIC)). L'IBGI et les droits de mutation sont estimés sur la base des résultats historiques. Cette estimation est révisée chaque année avec l'ajout d'une observation supplémentaire. La production effective de ces impôts peut varier fortement d'une année à l'autre (plusieurs dizaines de millions) en fonction de la nature des transactions immobilières.

L'estimation de l'IIC est obtenue en considérant une hypothèse de croissance de long terme établie à 3% par année. Si la croissance de l'IIC devait différer de 1% pour une année donnée, l'écart serait d'environ 3 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôts sur les successions et donations. L'estimation des droits de succession et donations est établi sur la base des résultats historiques. Cette estimation est révisée chaque année avec l'ajout d'une observation supplémentaire. La production peut varier de manière importante d'une année à l'autre (plusieurs dizaines de millions) en fonction de la nature des affaires traitées.

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

Une variation des taux d'intérêt a un impact direct sur le coût de financement et donc sur le coût de la dette (charge d'intérêt).

Le scénario présenté dans ce PFQ 2023-2026 se base sur les hypothèses suivantes :

- Pour le niveau du taux de référence à court terme aux prévisions du GPE de juin 2022 pour les années 2023 et 2024 et à celles de la Confédération pour les années 2025 et 2026.

- Pour le niveau du taux de référence à long terme aux prévisions de la Confédération.

Par rapport à ce scénario de base, une hausse de 1% des taux d'intérêts durant la période considérée aboutirait à une augmentation de la charge entrainerait de CHF 14.5 millions en 2023, CHF 26.5 millions en 2024, CHF 41.1 millions en 2025 et CHF 53.1 millions en 2026, soit un total de CHF 135.2 millions sur la période.

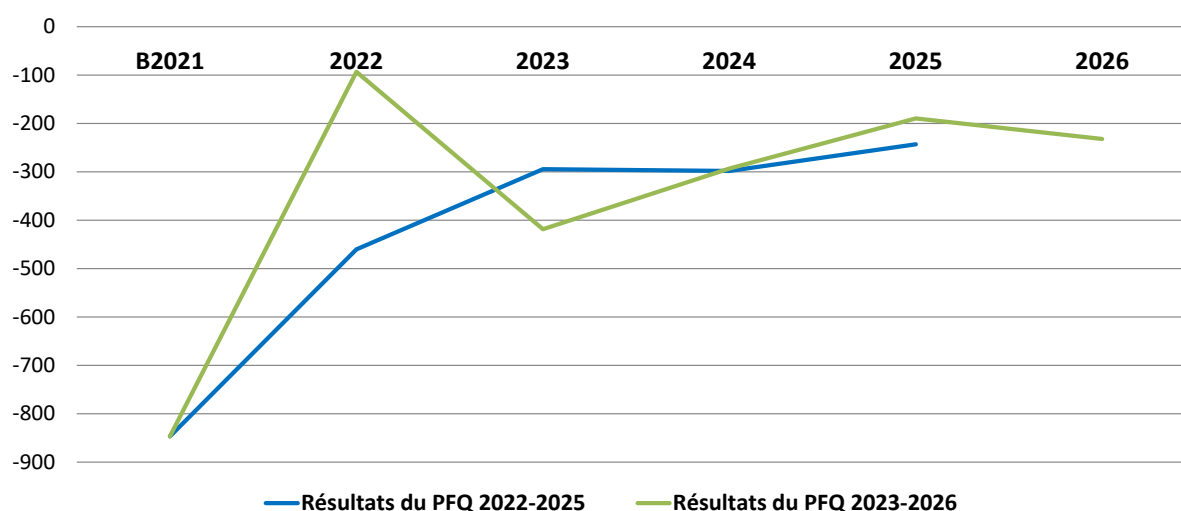
Par ailleurs, une hausse annuelle de la dette de 100 millions, soit une augmentation de 400 millions d'ici à fin 2026, induirait, toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation de la charge d'intérêts de 19.7 millions sur la même période.

Chapitre 14

Comparaison entre le PFQ 2023-2026 et le PFQ 2022-2025

Comparer les deux dernières planifications est un exercice périlleux en raison des changements survenus entre les deux planifications (évolution des estimations des revenus et des charges, évolution de la situation de la crise sanitaire et les effets de la guerre en Ukraine) et de la base pour l'élaboration des deux planifications. En effet, concernant ce dernier point, le PFQ 2022-2025 a été élaboré sur la base des valeurs du PB 2022, tandis que le PFQ 2023-2026 prend en compte les douzièmes provisoires 2022 et les crédits supplémentaires acceptés le 2 mars. Les écarts entre les deux planifications sont donc significatifs en raison de cette différence de point de départ.

Le graphique ci-dessous compare l'évolution des résultats entre les deux dernières planifications :



Au vu de ce qui précède, il est difficile d'expliquer manière détaillée les écarts entre les deux planifications. Toutefois, les principales déviations sont présentées ci-après.

Exercice 2022

L'application du régime des douzièmes provisoires en 2022 a conduit à présenter un déficit de -93 millions. Le déficit du PB 2022 s'élevait à -460 millions. Cette amélioration du déficit de 367 millions aux douzièmes provisoires par rapport au PB 2022 s'explique par des charges inférieures de 202 millions et des revenus supérieurs de 165 millions.

Concernant les charges selon les douzièmes provisoires, une partie d'entre elles se basent sur les crédits du budget 2021 auxquels s'ajoutent les crédits supplémentaires octroyés en 2021. Ainsi, les charges sont inférieures de 202 millions par rapport au PB 2022 car elles ne comprennent pas le versement de l'annuité 2022 (39 millions), les coûts liés aux dispositifs COVID (48 millions), les coûts induits en 2022 des postes accordés en 2021 mais non valorisés sur 12 mois (19 millions), les augmentations de budget dans les institutions subventionnées (53 millions hors annuité 2022 et COVID), le coût des nouveaux postes prévus au PB 2022 (26 millions hors annuité, COVID et coûts induits) et les augmentations des dépenses générales (18 millions hors COVID).

Concernant les revenus, les estimations inscrites dans les douzièmes provisoires sont celles du PB 2022 tel que modifié par les amendements du Conseil d'Etat transmis à la commission des finances en novembre 2021. Les principaux amendements sont les estimations fiscales selon la situation à fin septembre 2021 (+173 millions) et la suppression de la part du bénéficiaire de l'aéroport revenant à l'Etat (-14 millions).

Exercices 2023 à 2025

Le résultat 2025 du PFQ 2023-2026 s'améliore de 53 millions par rapport à l'ancienne planification. Les principales déviations impactant favorablement la nouvelle planification à horizon 2025 sont :

- Une augmentation des estimations de recette fiscales (+129 millions de revenus).
- La prise en compte d'une nouvelle mesure visant à la mise en place d'un financement des prestations de transports publics par les communes dès 2025 (-70 millions de charges).
- La prise en compte du projet BEPS dès 2024 (+47 millions de revenus).
- Une baisse des charges nettes d'amortissements (-15 millions de charges).

Ces améliorations sont partiellement compensées par éléments suivants :

- La prise en compte d'une demi-indexation en 2023 et 2024 (+119 millions de charges).
- Une hausse des charges d'intérêt de la dette (+51 millions de charges).
- Une augmentation du coût de la péréquation financière intercantonale (+38 millions de charges).

Conclusion

A moyen terme, le résultat net du compte de fonctionnement du PFQ 2023-2026 respecte les dispositions du frein au déficit de la LGAF. Ce postulat présuppose la réalisation intégrale du plan de mesures du Conseil d'Etat permettant d'améliorer le résultat de 424 millions d'ici à 2026. Afin de mettre en œuvre ces mesures d'économie, le Conseil d'Etat devra toutefois compter sur le soutien du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat, qui appelle à faire preuve de prudence dans le contexte d'incertitude qui nous entoure, réitère sa volonté de préserver des finances publiques saines et durables. Il est, primordial à ses yeux de maintenir la capacité de l'Etat à mener ses politiques publiques sur le long terme, sans augmenter de manière disproportionnée l'endettement. En cas de non réalisation des mesures d'économie proposées par le Conseil d'Etat, les résultats de la planification financière et la détérioration de l'endettement remettraient en cause de nombreux projets, ainsi que la politique d'investissement.

A court terme, le Conseil d'Etat dispose d'une marge de manœuvre réduite sur les dépenses. Les conséquences économiques et sociales des crises successives de ces dernières années ont pour effet de déséquilibrer les finances cantonales. Le Conseil d'Etat n'en demeure pas moins particulièrement attentif à la maîtrise des charges, notamment à travers la mise en œuvre de mesures structurelles comme le plan de lutte contre l'absence.

Le canton de Genève a la chance de disposer d'une économie résiliente, les turbulences internationales ne semblant pas pour l'heure en affecter le dynamisme. Pour preuve, la forte augmentation des revenus fiscaux qui permet de faire face à l'augmentation des besoins de la population. Ce contexte encore favorable ne doit pas faire oublier l'importance d'améliorer les conditions cadres permettant de renforcer la résilience de notre économie, qui assure notre prospérité et permet de financer les besoins de notre collectivité.

Si le Conseil d'Etat reste prudent, il continue néanmoins à se projeter à long terme en se donnant les moyens de répondre aux enjeux d'avenir et aux besoins immédiats de la population, notamment concernant les prestations sociales, de santé et de formation. Il a ainsi fait le choix d'une politique volontaire et ambitieuse en matière d'investissements afin d'accélérer les transitions écologique et numérique, soutenant ainsi l'économie et l'emploi dans le canton.