



Genève, le 21 décembre 2016

Le Conseil d'Etat

Réf. : DF / 7140-2016

Au Grand Conseil de la
République et canton de Genève
Hôtel de Ville
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1204 Genève

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous vous soumettons en annexe le


**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au Plan financier
quadriennal 2017-2020 de la République et canton de Genève (RD)**

adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance de ce jour.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, l'expression de
notre considération distinguée.

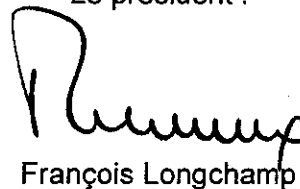
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

RD

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au Plan financier quadriennal 2017-2020 de la République
et canton de Genève (RD)

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a le plaisir et l'honneur de vous présenter en annexe le
Plan financier quadriennal 2017-2020.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP

Annexe : Plan financier quadriennal 2017-2020

21 décembre 2016

Plan financier quadriennal 2017-2020 de la République et canton de Genève

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le présent rapport précise les principaux éléments relatifs au plan financier quadriennal 2017-2020 (PFQ 2017-2020).

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

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

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 3 et 4 du présent rapport. L'estimation des dépenses et recettes d'investissement figure au chapitre 5, l'estimation de l'évolution de la dette au chapitre 6 et l'évaluation des risques majeurs au chapitre 8.

En outre, 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 dans le chapitre 7.

Le budget 2017 étant déficitaire, le PFQ doit démontrer un retour à l'équilibre du compte de fonctionnement en 2020. Le PFQ est présenté hors effets RIE III, le Conseil d'Etat ayant proposé une suspension pendant 5 ans du frein au déficit limitée aux pertes induites par la réforme.

Chapitre 1

Contexte et enjeux sur la période 2017-2020

Ce PFQ 2017-2020 intervient dans un contexte particulier. Le Conseil d'Etat doit faire face à deux enjeux majeurs qui auront des impacts significatifs sur les finances publiques.

Il s'agit d'abord de la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), dont la mise en œuvre en 2019 engendrera une perte de revenus fiscaux estimée à environ 350 millions de francs. Il s'agit ensuite et surtout des incertitudes liées aux caisses de retraite bénéficiant des garanties de l'Etat. Des modifications législatives devront être prises relativement rapidement afin de garantir un système de retraite qui soit pérenne et finançable.

A cela s'ajoute une conjoncture économique mondiale incertaine marquée notamment par le Brexit et la récente élection présidentielle américaine. L'économie mondiale est-elle entrée dans une ère de faible croissance économique ? Quels seront les effets de ces événements sur les revenus de l'Etat et notamment sur les impôts des personnes physiques et morales du canton ?

Dans ces conditions, un exercice de planification à un horizon de 4 ans, est extrêmement risqué, l'extrapolation des tendances actuelles étant particulièrement périlleuse. Le Conseil d'Etat a dès lors choisi de procéder par étapes. Il a d'abord défini sa stratégie sur la RIE III. Il a ensuite réalisé un plan décennal des investissements de manière à planifier les ressources nécessaires à la mise en service des nouvelles infrastructures. Il a récemment indiqué aux organisations représentatives du personnel sa volonté d'ouvrir des discussions sur l'avenir du système de retraites. Enfin, il souhaite procéder à un examen approfondi des grandes catégories de charges qui progressent fortement.

Sur cette base, le Conseil d'Etat formulera de nouvelles propositions visant à garantir la durabilité des finances publiques. A ce stade, des mesures d'économie de 90 millions, qui restent à définir par le Conseil d'Etat pour atteindre l'équilibre en 2020, sont inscrites dans la planification.

Les revenus de l'Etat

Hors effets RIE III, le PFQ prévoit une hausse modérée de 1.9% en moyenne annuelle de l'ensemble des revenus de fonctionnement.

La croissance des revenus est basée sur un scénario de croissance de l'économie modérée à moyen terme (croissance annuelle du PIB Suisse de 1.6 à 1.7%). L'impôt des personnes morales progresse de 2.5% par an, hors effets RIE III, et celui des personnes physiques de 1.3%.

La croissance des revenus fiscaux est de 2,1% : elle intègre une proposition visant à engager 33 taxateurs, ce qui devrait engendrer une production supplémentaire de 75 millions en 2020.

L'augmentation des revenus non fiscaux est essentiellement liée à l'augmentation de charges partiellement financées par la Confédération.

Les charges de l'Etat

La croissance globale des charges de l'Etat est de 1.9% en moyenne par an.

Pour l'élaboration du PFQ, le Conseil d'Etat a tout d'abord pris en compte les charges sur lesquelles il n'a pas la seule maîtrise, c'est-à-dire :

- les mécanismes salariaux régis par des lois (+192 millions pour les annuités et la fin de la hausse des cotisations CPEG),
- les charges mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (+36 millions en raison de la hausse des amortissements et de la RPT, malgré la forte diminution attendue des charges d'intérêts),
- les charges contraintes fixées par des lois et qui représentent des obligations légales envers des tiers (+262 millions dont 67 millions pour l'assurance maladie, 52 millions pour l'assistance sociales, 38 millions pour les prestations complémentaires AVS et 28 millions pour l'AI).

Le Conseil d'Etat a ensuite effectué l'inventaire des besoins des départements pour lesquels il dispose de la compétence budgétaire. Après avoir arbitré les demandes des départements, ces besoins se montent à 211 millions.

Enfin, pour rétablir l'équilibre du compte de fonctionnement en 2020, le Conseil d'Etat a inscrit des mesures complémentaires d'économie de 90 millions qu'il doit encore identifier. Compte tenu de l'ampleur des incertitudes et des négociations à venir avec la fonction publique au sujet de l'avenir des caisses de retraite, le Conseil d'Etat a jugé qu'il était prématuré de définir plus précisément ces mesures. Elles accompagneront par conséquent le projet de budget 2018.

en millions de francs

PFQ 2017-2020	B 2016	PB 2017*	PF 2018	PF 2019	PF 2020
Charges de fonctionnement	7'911.8	8'135.1	8'276.4	8'391.5	8'522.2
Revenus de fonctionnement	7'921.2	8'052.4	8'131.0	8'280.9	8'530.2
Résultat net	9.4	-82.7	-145.4	-110.6	8.0

**PB 2017 amendé des estimations fiscales établies à fin septembre (-10 mios de charges et -15 mios de revenus)*

Chapitre 2

Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

Hypothèses macro-économiques scénario de base	2016	2017	2018	2019	2020
PIB CH, variation annuelle réelle	1,5 ^a	1,6 ^a	1,6 ^a	1,7 ^b	1,7 ^b
Taux de chômage moyen Genève	5,6 ^a	5,7 ^a	5,6 ^a	5,6 ^c	5,6 ^c
LIBOR CHF à trois mois, moyenne annuelle	- 0,7 ^a	- 0,7 ^a	- 0,7 ^a	- 0,7 ^c	- 0,7 ^c
Obligation de la Confédération à 10 ans	- 0,4 ^a	- 0,2 ^a	0,1 ^a	0,1 ^c	0,1 ^c

^a prévisions du Groupe de Perspectives économiques (GPE) d'octobre 2016 pour les années 2016 à 2018

^b taux apparaissant dans le plan financier de la Confédération (mars 2016). Données les plus récentes utilisées pour la planification financière de l'administration fédérale des finances.

^c extrapolation du département des finances

Le GPE estime que le PIB genevois progressera de 1,3 % en 2017, contre 1,6 % à l'échelon suisse. Le différentiel de croissance par rapport à la Suisse devrait se résorber en 2018 (1,6 % en Suisse et à Genève).

Certains facteurs de risques pèsent sur l'économie genevoise. La persistance de conditions difficiles pour le secteur financier pourrait également nuire à l'expansion du PIB genevois.

Compte tenu de la situation monétaire internationale, les taux d'intérêt à court terme demeureront sans doute proches des niveaux actuels, en tout cas jusqu'en 2018. Ceux à long terme devraient progresser légèrement à partir de 2017.

Dans ces prévisions d'octobre 2016, le GPE s'est prononcé sur l'évolution des hypothèses macroéconomiques pour les années 2016 à 2018. Les taux ont été gardés constants pour 2019 et 2020.

Chapitre 3

Évolution des revenus

Evolution des revenus fiscaux

Les prévisions de l'ensemble des impôts, taxes et droits présentent une augmentation de 566 millions (+8,7%) entre le budget 2016 et la projection pour 2020.

Millions de francs	Planification 2017-2020						Croissance annuelle moyenne
	C 2015	B 2016	2017	2018	2019	2020	
Personnes physiques	3'888	3'914	3'893	3'936	4'028	4'197	1.8%
Impôt sur le revenu	2'673	2'672	2'651	2'672	2'725	2'837	1.5%
Impôt sur la fortune	694	713	716	721	743	781	2.3%
Impôt à la source	514	522	519	536	554	572	2.3%
Taxe personnelle	7	7	7	7	7	7	1.0%
Personnes morales	1'391	1'478	1'504	1'542	1'587	1'634	2.5%
Impôt sur le bénéfice	1'104	1'167	1'191	1'221	1'256	1'293	2.6%
Impôt sur le capital	287	312	313	321	331	341	2.2%
Part cantonale aux recettes fédérales	415	406	413	419	430	441	2.1%
Impôts immobiliers	500	436	481	478	484	491	3.0%
Droits de successions et donations	147	108	134	134	134	134	5.5%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	108	111	114	115	117	123	2.7%
Autres impôts	12	15	14	14	14	14	-1.9%
Total Impôts, taxes et droits	6'461	6'468	6'553	6'638	6'795	7'033	2.1%

Les hypothèses d'évolution retenues pour le PFQ correspondent à l'évaluation réalisée à fin septembre 2016.

Hors mesures structurelles, les impôts sur les personnes physiques progressent de 208 millions de francs, soit une croissance annuelle moyenne de 1,3%. L'estimation se fonde principalement :

- pour l'impôt sur le revenu et l'impôt à la source, sur les prévisions d'évolution du PIB suisse établies par le GPE et l'administration fédérale des finances;
- pour l'impôt sur la fortune, sur un scénario de croissance de long terme fixé à +3,0% par année.

L'évolution attendue de l'impôt tient également compte d'événements ponctuels pouvant être anticipés.

Les impôts sur les personnes morales progressent de 155 millions, soit une croissance moyenne de 2,5%. Pour 2017, la prévision se fonde sur le sondage réalisé en septembre 2016 auprès d'un échantillon d'une centaine de grandes entreprises du canton. Pour les années suivantes, elle suit un scénario de croissance de long terme qui s'établit à 3,0% par année. L'évolution présentée prend aussi en compte des événements ponctuels pouvant être anticipés.

La part cantonale aux recettes fédérales, qui concerne tant les personnes physiques que les personnes morales, exploite les mêmes hypothèses que celles utilisées sur le plan cantonal. Toutefois, celles-ci déploient des effets différents compte tenu des spécificités des assiettes fiscales concernées. Entre le budget 2016 et la projection 2020, la part cantonale aux recettes fédérales progresse de 35 millions de francs (croissance annuelle moyenne de +2,1%).

Les impôts liés à l'immobilier augmentent de 55 millions de francs. Cette progression est en bonne partie justifiée par une estimation vraisemblablement trop basse dans le budget 2016.

Les droits de successions et donations augmentent de 26 millions. Ce montant constitue le nouveau socle de production courante qui semble plus élevé que par le passé.

L'impôt sur les véhicules routiers et les bateaux augmente de 13 millions sur toute la période.

Enfin, les autres impôts, qui sont principalement constitués de l'impôt sur les casinos et dans une moindre mesure de l'impôt sur les chiens, se fixent à 14 millions de francs sur toute la période, en baisse d'un million par rapport au budget 2016.

A noter qu'au PFQ 2017-2020, les impôts sur les personnes physiques intègrent l'effet de mesures structurelles consistant à engager 33 taxateurs supplémentaires à l'administration fiscale cantonale

(AFC). Cela permet de diminuer les seuils de matérialité appliqués lors de la validation des éléments déclarés par les contribuables. Cette mesure engendre une production supplémentaire de 75 millions dès 2020.

Evolution des revenus non fiscaux

Sur la période du PFQ 2017-2020, les revenus non fiscaux devraient augmenter de 44 millions. Cette évolution s'explique principalement par les éléments suivants :

- l'augmentation des revenus perçus de la Confédération en lien avec la croissance des subsides d'assurance maladie et des prestations complémentaires pour les personnes âgées et les personnes handicapées (+38.7 millions),
- la hausse des revenus perçus par le pouvoir judiciaire concernant les émoluments, les amendes et les confiscations (+9.3 millions),
- le financement des locaux mis à disposition de l'Hospice général et de l'IMAD, ainsi que celui de 50% des demandes de remises de cotisations AVS/AI, dans le cadre du désenchevêtrement des tâches canton-communes (+9.6 millions),
- l'augmentation des revenus perçus de la Confédération pour le financement des postes en lien avec les activités de la sécurité internationale (+7.5 millions),
- la baisse des revenus perçus au titre de la péréquation intercantonale (-10.1 millions),
- la revue à la baisse de la rétrocession d'une partie des bénéfices de la FTI (-5.3 millions),
- la diminution des revenus des intérêts fiscaux (-4.7 millions).

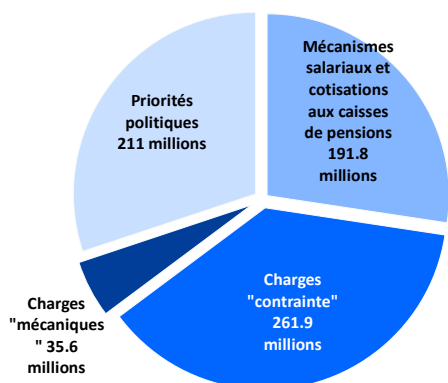
Chapitre 4 Évolution des charges

Décomposition de la croissance des charges

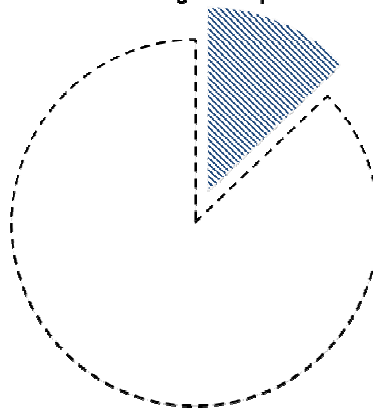
L'évolution des charges est composée, d'une part, par des charges incontournables qui n'offrent pas de marge de manœuvre au Conseil d'État et, d'autre part, par des charges résultant de décisions politiques. Ces charges incontournables sont constituées par :

- des charges supplémentaires résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de pension et des effets induits des engagements,
- des charges contraintes qui sont des obligations légales envers des tiers et dont l'État doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière,
- des charges mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers.

Variation des charges entre 2017 et 2020 par catégorie



Economie de 90 millions qui n'est pas attribuée à une catégorie et qui reste à définir.



- Mécanismes salariaux, cotisations aux caisses de pension et effets induits des engagements** : les annuités versées au personnel de 2017 à 2020 induisent une dépense cumulée nette de 108.7 millions, y compris les économies générées par « l'effet noria » pour la période 2016 (budget en douzièmes) à 2020.

Les cotisations de l'Etat à la caisse de pension (CEG) augmentent de 32,2 millions sur la période, conformément à la LCPEG. La gestion des caisses des Conseillers d'Etat et des Magistrats de la Cour des comptes représente un coût supplémentaire de 10,1 millions. L'impact financier de la mise en œuvre du projet SCORE dès 2018 est de 8,0 millions sur la période considérée. Le PFQ 2017-2020 ne prévoyant pas d'inflation, l'indexation des salaires est supposée nulle.

D'autre part, le Conseil d'Etat a octroyé en 2015 de nouveaux postes destinés aux politiques publiques prioritaires (principalement "A Formation" et "H Sécurité et population"). Au budget 2015, ces nouveaux ETP n'étaient que partiellement financés en francs : les enseignants étaient par exemple valorisés uniquement pour 4 mois dès la rentrée scolaire. Le coût induit sur 2016 de ces postes créés en 2015 s'élève à 19,0 millions. De même le coût induit sur 2018 des nouveaux postes 2017 est de 12,0 millions, soit un total de 31,0 millions de coûts induits des nouveaux ETP sur ce PFQ.

- Charges contraintes** : l'augmentation des charges contraintes se monte à 261,9 millions. La croissance des charges contraintes s'explique principalement par l'augmentation des prestations versées par l'Hospice général (+52,1 millions pour l'action sociale et +14,2 millions pour l'aide aux migrants), des subsides d'assurances maladies (+66,5 millions), des allocations familiales pour personnes non actives (+11,8 millions), des charges en lien avec les assurés débiteurs (+7,4 millions), des prestations complémentaires AVS (+37,9 millions) et AI (+27,8 millions). Enfin, les bourses d'études sont en hausse de 10,9 millions, la participation cantonale pour la HES-SO de +8,5 millions, les besoins liés aux opérations électorales de +6,9 millions et les subventions en matière de logement de +5.5 millions.

Il convient également de relever que ces hausses de charges sont partiellement compensées par une augmentation du financement de la Confédération, à hauteur de 40 millions, si bien que l'impact net des charges contraintes sur l'évolution du résultat est de 221,9 millions.

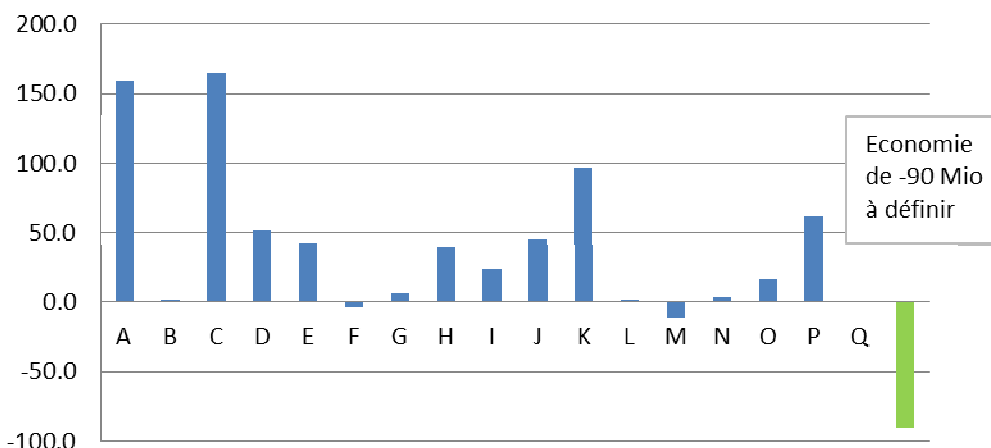
- Charges "mécaniques"** : ces charges progressent de 35,6 millions en raison d'une hausse des amortissements (+43,3 millions), des charges de la péréquation financière intercantonale (+52 millions) et de provisions au service des prestations complémentaires (+3,8 millions). Ces hausses sont partiellement compensées par une diminution des intérêts de la dette (- 49,2 millions). Le coût de la dette évolue favorablement en raison du niveau des taux d'intérêts. De plus, les pertes sur les créances fiscales sont en baisse de -10 millions et les charges d'intérêts fiscaux de -14,9 millions. A noter que sur ce dernier élément, les intérêts en faveur de l'Etat sont également en baisse d'un montant comparable. Par conséquent, les baisses des intérêts fiscaux sont pratiquement sans effet sur le résultat de l'Etat.

Cette catégorie de charges contient également une première hausse de dépenses provenant de l'application de la loi 11761 instituant la répartition des tâches entre les communes et le canton (+9,5 millions). Cette augmentation de charges est totalement compensée par une hausse de revenus.

- **Priorités politiques** : le solde de la croissance des charges, soit un montant de 211 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques. Il s'agit principalement des moyens alloués pour faire face aux effets de la démographie et à l'augmentation des besoins dans les domaines prioritaires.

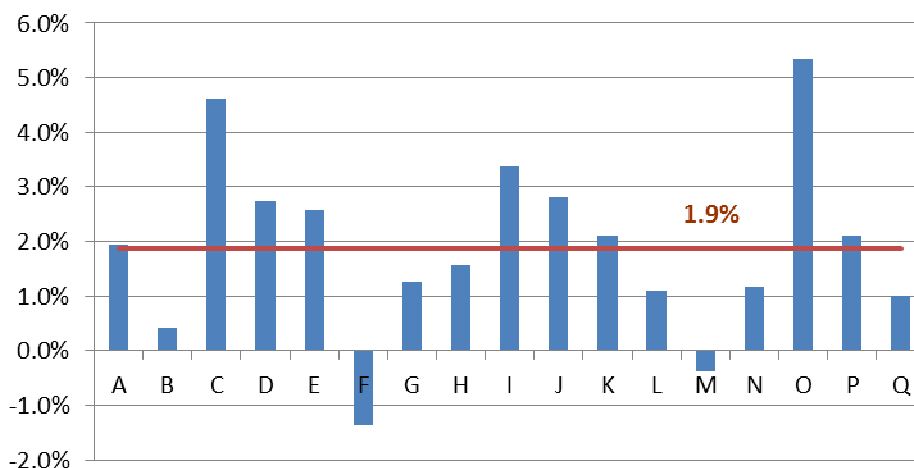
Répartition de l'augmentation des charges par politique publique

Augmentations des charges par politiques publiques au PFQ 2017-2020 (en millions)



L'économie de 90 millions qui reste à définir sera imputée aux politiques publiques concernées dans le prochain PFQ 2018-2021.

Croissance moyenne annuelle des charges par politique publique au PFQ 2017-2020 (en %)



Ce graphique est construit sans prendre en compte l'économie de 90 millions dont la répartition par politique publiques reste à définir.

L'évolution des charges par politique publique se concentre sur la formation, les politiques publiques sociales, la sécurité et population, la justice, la mobilité et la santé.

Politique publique A Formation

L'augmentation de charges de la politique publique A Formation s'explique en majorité par les augmentations d'effectifs d'élèves dans l'enseignement régulier et spécialisé (+57 millions).

Un effort important est également consenti sur les éléments suivants :

- Les charges de personnel transversales (annuités, cotisations à la CPEG et effet noria notamment) génèrent une augmentation de +50.7 millions.
- L'accord intercantonal universitaire (AIU) et la contribution cantonale à la HES-SO génèrent une augmentation de +15 millions.
- La mise en service et l'entretien des bâtiments des hautes écoles (Université et HES-SO) et l'adaptation de la convention d'objectifs de l'Université génèrent une augmentation de +13 millions.
- La mise en œuvre de nouvelles obligations constitutionnelles (formation obligatoire jusqu'à 18 ans, accueil préscolaire, accueil à la journée continue) génère une augmentation de +11 millions.
- Les bourses d'études génèrent une augmentation de +11 millions.
- La mise en œuvre de l'école inclusive génère une augmentation de +9 millions.
- La mise en œuvre des accords entre le Conseil d'Etat et les associations d'enseignants génère une augmentation de +7 millions.
- La création de places d'accueil dans l'éducation spécialisée et l'augmentation des frais de placement génèrent une augmentation de +6 millions.
- Le développement de la formation des adultes (Qualification + et chèques formation) génère une augmentation de +4 millions.
- Le solde de la croissance de charges s'explique principalement par des transferts entre politiques publiques et par l'augmentation des amortissements (+10 millions).

Des mesures d'économies à hauteur de -35 millions contribuent à contenir l'augmentation des charges de la politique publique A Formation. En l'absence de budget 2016 voté, les mesures d'économies prises à la rentrée scolaire 2015 et en 2016 contribuent pour plus de la moitié des économies inscrites au PFQ.

Politique publique C Action sociale

Les besoins prévisionnels en matière d'action sociale augmentent de +164.8 millions sur la période de 2017 à 2020. Cette évolution s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les subsides d'assurance-maladie augmentent de +73.9 millions du fait de l'effet conjugué de la hausse prévisionnelle des primes pour un impact de +42 millions, de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale pour un impact de +14.9 millions et de celui des prestations complémentaires pour un impact de +10 millions, ainsi que de la hausse des subsides tardifs pour un impact de +7 millions.
- Les besoins prévisionnels en matière d'aide sociale augmentent de +56.1 millions sur les 4 prochaines années, répartis à raison de +52.1 millions d'aides versées et de +4 millions de charges de fonctionnement. Cette progression des coûts résulte de l'augmentation du nombre de dossiers traités par l'hospice général. Par rapport aux tendances historiques, les hypothèses retenues tablent sur une amélioration de la situation socio-économique actuelle. Cette planification tient compte également des effets liés à la fin des refacturations intercantionales et à la diminution des prestations aux genevois hors canton.

- Les coûts d'accueil, d'hébergement et de prise en charge des migrants augmentent de +15.2 millions sur les 4 prochaines années, répartis à raison de +14.2 millions de prestations et de +1 million de charges de fonctionnement. Cette planification tient compte notamment du contexte international actuel en matière de migration.
- Les dépenses prévisionnelles en matière d'allocations familiales pour personnes non actives augmentent de +11.8 millions, principalement en raison de la hausse du nombre de bénéficiaires.
- L'application du 1er train de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (L11761) entraînera en 2017 et en 2018 la prise en charge par le canton du financement des locaux mis à disposition de l'hospice général par les communes, pour un montant de +3.8 millions ainsi que du financement de 50% des demandes de remises de cotisations AVS/AI actuellement pris en charge par les communes, pour un montant de +1.1 million. Ces charges sont couvertes par des revenus équivalents, ce qui entraîne un effet neutre sur le résultat de l'Etat.
- Les mécanismes salariaux et l'augmentation du taux de cotisation à la caisse de pension (CPEG) ont un impact de +3.8 millions sur la période considérée.
- La mise en œuvre des mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat contribue à atténuer la progression des charges de cette politique publique à hauteur de -2.7 millions.

Politique publique D Personnes âgées

Le coût brut des prestations accordées aux personnes âgées augmente de +51.7 millions sur la période de 2017 à 2020. Cette évolution s'explique par les éléments suivants :

- Le Conseil d'Etat poursuit ses efforts en faveur des personnes âgées afin d'accompagner le vieillissement de la population par une offre adaptée, notamment en établissements médico-sociaux (EMS). Ainsi, il est prévu l'ouverture de 177 nouvelles places en EMS sur les 4 prochaines années pour un coût estimé à +8.4 millions, afin de faire face aux besoins croissants constatés.
- Avec le vieillissement de la population, le nombre de bénéficiaires des prestations complémentaires AVS ainsi que le coût moyen par dossier augmentent. Ainsi, les besoins prévisionnels liés à l'aide individuelle aux personnes âgées progressent de +44 millions sur les 4 prochaines années, dont +2.2 millions relatif au refus par le corps électoral de la loi modifiant les prestations complémentaires cantonales (L 11542).
- Les amortissements en lien avec les subventions d'investissement accordées ainsi que les différents ajustements de clés de ventilation entre les 3 programmes du service des prestations complémentaires entraînent un impact de +1.6 millions sur la période du PFQ.
- Les mécanismes salariaux et l'augmentation du taux de cotisation à la caisse de pension (CPEG) ont un impact de +3.6 million sur la période considérée.
- La mise en œuvre des mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat contribue à atténuer la progression des charges de cette politique publique à hauteur de -4.3 millions.

Politique publique E Handicap

L'évolution des besoins en matière de handicap doit intégrer de nouveaux paramètres tels que le vieillissement des personnes en situation de handicap, l'augmentation du nombre de personnes avec handicap psychique, l'augmentation de la lourdeur des cas pris en charge et l'exclusion sociale des personnes handicapées. Il en résulte que les besoins prévisionnels liés à la mise en œuvre de cette politique publique augmentent de +41.9 millions sur les 4 prochaines années. Les éléments suivants contribuent principalement à cette progression :

- Dans le cadre de la planification des établissements accueillant des personnes handicapées (EPH), il est prévu l'ouverture de 148 nouvelles places sur les 4 prochaines années pour un coût estimé à +11.3 millions.
- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux personnes handicapées progressent de +30.9 millions, dont +1.8 million relatif au refus par le corps électoral de la loi modifiant les prestations complémentaires cantonales (L 11542).
- Les mécanismes salariaux et l'augmentation du taux de cotisation à la caisse de pension (CPEG) ont un impact de +5.3 millions sur la période considérée.
- La mise en œuvre des mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat contribue à atténuer la progression des charges de cette politique publique à hauteur de -6 millions.

Politique publique H Sécurité et population

Les besoins supplémentaires relatifs à la politique publique H augmentent de +39.7 millions pour la période 2017 à 2020.

Ces ressources seront principalement affectées à financer les éléments suivants :

- besoins supplémentaires dans le domaine de la sécurité internationale (+7,9 millions financés en très grande partie par la Confédération) ;
- mise en œuvre des nouvelles dispositions fédérales sur l'expulsion des délinquants étrangers (+3,2 millions) ;
- besoins supplémentaires dans les domaines sécuritaire et pénitentiaire (+10,5 millions) pour couvrir notamment les besoins liés à la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la police, à la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes pour les centrales de la police et à la mise en place du plan d'exécution de la sanction pénale.

Ces ressources supplémentaires permettront également de couvrir l'augmentation des mécanismes salariaux et charges sociale, ainsi que les coûts induits des postes et les adaptations des dotations aux provisions pour risque de pertes sur débiteur notamment pour les programme H02 "Sécurité publique" et H06 "Admission à la circulation routière et à la navigation".

Politique publique I Justice

Le Conseil d'Etat a décidé de poursuivre son effort en faveur du renforcement global de la chaîne sécuritaire en allouant une enveloppe supplémentaire de +24.2 millions au pouvoir judiciaire. Ces ressources seront principalement affectées à la filiale pénale, à la cour constitutionnelle, à la mise en œuvre des nouvelles dispositions fédérales sur l'expulsion des délinquants étrangers, à l'adaptation des moyens du Tribunal administratif de 1^{ère} instance, au renforcement de l'autorité de protection de l'enfant, au renforcement du personnel scientifique en dernière instance cantonale, au renforcement des présidences des juridictions et à la finalisation des cabinets de procureur au Ministère public. Ces ressources permettront également de couvrir l'augmentation des mécanismes salariaux et charges sociales, ainsi que d'ajuster l'estimation du montant des pertes sur débiteurs douteux du pouvoir judiciaire.

Politique publique J Mobilité

Afin de renforcer la mobilité, un montant de +45 millions de francs de charges supplémentaires est attribué à cette politique publique. Ces charges sont affectées pour l'essentiel à la mise en œuvre du plan directeur des transports collectifs 2015-2018 (PDTC) et du futur plan d'action des transports collectifs 2019-2023 (PATC), lesquels comprennent l'augmentation de l'offre CFF et l'exécution, notamment, des contrats de prestations TPG. Dans ce cadre, des efforts sont portés sur les projets prioritaires suivants :

- mise en place progressive du réseau Léman Express avec comme 1ère étape une offre au 1/4 d'heure de la ligne Coppet-Genève-Lancy Pont Rouge en 2018 puis le réseau complet avec l'achèvement des travaux du tronçon CEVA fin 2019 (+20 millions) ;
- reprise du développement de l'offre en transport public (plus particulièrement tramways), renforcement des lignes transfrontalières sur territoire suisse et mesures d'accompagnement de l'entrée en service du Léman Express (+20 millions) ;
- hausse de la participation cantonale obligatoire au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) consécutive à l'augmentation de l'offre en transports collectifs à l'horizon 2020 (+4 millions).

Politique publique K Santé

Les charges relatives à cette politique croissent de +96.7 millions sur la période considérée.

Cette croissance s'explique principalement par les ressources octroyées aux entités chargées de la mise en œuvre du réseau de soins, par le financement de projets spécifiques, par les effets liés aux mécanismes salariaux et aux augmentations de taux de cotisation à la CPEG et enfin par les mesures d'économies décidées par le Conseil d'Etat.

Le détail de ces éléments est le suivant :

- Augmentation des subventions accordées aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) de +41.5 millions sur les 4 prochaines années. Les montants octroyés aux HUG concernent principalement les moyens nécessaires à la mise en services de bâtiments pour un montant de +22.6 millions (dont +12.4 millions pour le bâtiment des lits 2 et +6 millions pour la maternité étape 3.3) et des ressources supplémentaires afin de faire face aux augmentations de volume de prestations découlant de la planification sanitaire cantonale pour un montant de +14.1 millions.
- Augmentation des subventions accordées à l'Institution genevoise de maintien à domicile (Imad) de +31.4 millions sur les 4 prochaines années. Cette hausse intègre principalement des moyens supplémentaires pour faire face aux augmentations de volume de prestations découlant de la planification sanitaire cantonale pour un montant de +18.7 millions et pour permettre l'ouverture d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées pour un montant de +6.6 millions. L'application du 1er train de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (L11761) a pour effet d'augmenter la subvention de +4.8 millions.
- Augmentation des subventions accordées aux autres institutions actives dans le réseau de soins de +7 millions sur les 4 prochaines années (dont +4 millions destinés à l'ouverture de structures intermédiaires revêtant la forme d'unités d'accueil temporaire et de répit).
- Augmentation des subventions allouées aux projets spécifiques de +3.2 millions (dont +2.8 millions pour le déploiement de mondossiermedical.ch).
- Effets des mécanismes salariaux et des augmentations de taux de cotisation CPEG pour un montant total de +49.2 millions.
- Impacts de la mise en œuvre des mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat pour un montant de -37.6 millions.

Politique publique P Etats-majors et prestations de moyens

Les charges relatives à cette politique croissent de +61.8 millions sur la période considérée.

La politique publique P comporte des éléments dont la répartition par politique publique n'est pas disponible pour l'instant. Il s'agit notamment des charges d'amortissement inscrites pour +44 millions et des effets liés à SCORE pour un montant de +8 millions.

Chapitre 5

Les investissements

Le 2 novembre 2016, le Conseil d'Etat a adopté son plan décennal d'investissement (PDI) pour la période 2017-2026. Il définit ainsi ses grandes priorités sur les dix années à venir en matière d'investissement essentiel à la qualité de vie de ses habitants et au développement du canton et de sa région.

Pour sa partie relative aux investissements, le PFQ découle de la planification décennale. En considérant uniquement les projets prioritaires du Conseil d'Etat, les investissements sur la période du PFQ 2017-2020 s'établissent à 3.3 milliards de dépenses pour 0.2 milliard de recettes, soit un volume net de 3.2 milliards de francs.

<i>en millions</i>	PB 2017 amendé	2018	2019	2020	TOTAL 2017-2020
Dépenses	795	812	901	806	3'315
Recettes	15	25	46	75	161
Nets	781	787	855	730	3'153

En matière d'investissement, le déroulement des projets peut être perturbé par divers aléas tels que des recours ou des retards de chantiers, qui peuvent freiner l'avancement des projets. Par ailleurs, la non réalisation de projets peut également s'expliquer du fait que les crédits y relatifs n'ont pas été adoptés par le Grand-Conseil.

Ainsi, afin d'évaluer au mieux le niveau d'investissements nets annuels, un taux de réalisation de 85% est retenu sur la base d'observations les plus récentes.

Le Conseil d'Etat s'emploie à poursuivre son effort de rattrapage de l'important retard accumulé depuis plusieurs décennies. Tout en restant attentif à la soutenabilité financière de la planification, les besoins concernent aussi bien les transports et la mobilité (1'442 millions) que la formation (553 millions), la sécurité (321 millions), la santé (265 millions) ou encore le logement (180 millions).

Chapitre 6

Evolution de la dette

Les prévisions d'endettement devraient idéalement reposer sur la somme des éléments suivants :

- Flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2017-2020 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 85%.
- Besoin en fond de roulement annuel.

Pour ce dernier facteur, il est techniquement impossible de prévoir le besoin en fond de roulement pour les exercices 2017 à 2020. Dès lors, on ne tient pas compte des évolutions de la dette qui peuvent provenir des fortes variations des créances (jusqu'à +/- 600 millions ces cinq dernières années) ou d'autres flux exceptionnels. 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 tous maîtrisables par l'administration. Ils dépendent notamment de paiements de gros contribuables.

Au vu de ce qui précède, les flux de fonctionnement et d'investissement aboutissent en théorie à une augmentation de la dette d'environ 1 milliard puisque l'autofinancement des investissements est

inférieur à 100%. Ces prévisions sont néanmoins empreintes d'un degré élevé d'incertitude puisque les prévisions relatives au besoin en fond de roulement sont imprévisibles.

Pour rappel, les deux précédents projets de budget prévoyaient une augmentation de la dette et celle-ci ne s'est pas vérifiée dans les faits (forte baisse en 2015 et nouvelle diminution du niveau de la dette attendu en fin de l'année 2016).

Évolution des intérêts de la dette

Les estimations des intérêts reposent, d'une part, sur le niveau estimé de la dette et, d'autre part, sur les prévisions de taux d'intérêts du GPE (prévision d'octobre 2016). Compte tenu de la situation monétaire internationale, ce dernier anticipe peu de variations des taux d'intérêts à court terme et une légère progression des taux d'intérêts à long terme en 2017.

A noter que l'hypothèse relative au niveau des taux d'intérêts sur la période 2017-2020 doit être considérée avec grande précaution compte tenu de la très forte incertitude liée au contexte économique et monétaire actuel. La stabilité du niveau des taux d'intérêts a été retenue pour toute la période, faute de prévisions disponibles. Ainsi, la baisse de la charge d'intérêts sur la période est importante, mais reste indicative et à considérer avec une certaine précaution.

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

Chapitre 7

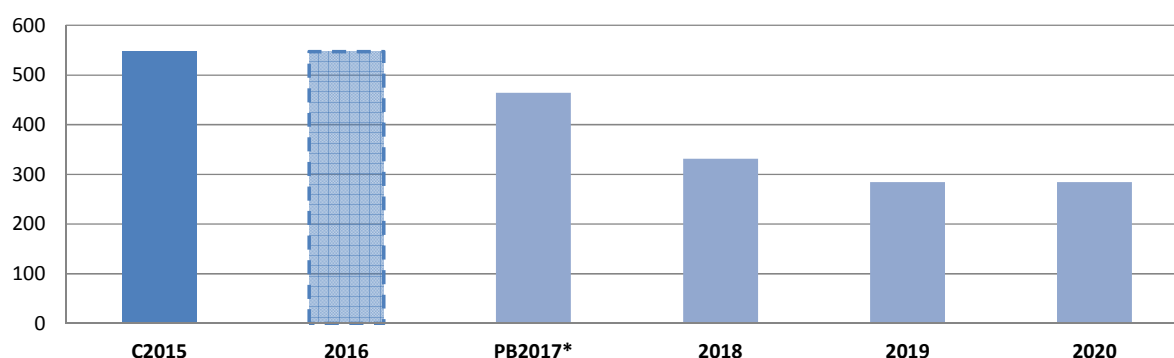
Evolution de la réserve conjoncturelle

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

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

En considérant les résultats présentés dans le PFQ 2017-2020, la réserve conjoncturelle actuellement inscrite dans les comptes 2015 permet de couvrir les déficits cumulés futurs jusqu'au retour à l'équilibre en 2020.

Evolution théorique de la réserve conjoncturelle sur la base du PFQ 2017-2020



De plus, la LGAF prévoit un mécanisme de frein au déficit qui s'enclenche si une des deux conditions suivantes sont remplies :

- le budget de fonctionnement présente un excédent de charges supérieur à la réserve conjoncturelle disponible.
- le compte de résultat individuel de l'Etat présente un excédent de charges durant trois ans consécutives.

La mise en œuvre de la RIE III prévoit des mesures d'accompagnements dont la modification de ce mécanisme de frein au déficit. La modification sera effective dès 2019 pendant une période de cinq ans. A partir de la période transitoire, le budget pourra être déficitaire à hauteur du manque à gagner induit par la RIE III. Le retour à l'équilibre est prévu à l'issue de la période transitoire.

Chapitre 8

Les risques

Ce chapitre présente les principaux risques financiers pouvant avoir un impact important sur les comptes et les activités de l'Etat en cas de réalisation. Un bref rappel méthodologique est présenté en annexe 1.

Risques majeurs

Caisses de pension des fonctionnaires

Ce risque est probablement le risque financier principal de l'Etat de Genève en tant que garant des caisses de retraite en capitalisation partielle. Dans un contexte de baisse des taux d'intérêt et de rendements faible, le risque de sortie de ressources augmente pour l'Etat, ce qui est particulièrement le cas pour la caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG).

La CPEG est structurellement pénalisée par sa faible capitalisation et l'inertie inhérente à son système de fonctionnement (primauté de prestation, répartition), le tout accentué par une proportion très importante des engagements envers les rentiers (par rapport à ceux envers les actifs).

Ces faiblesses structurelles de la CPEG sont accentuées chaque année par la baisse progressive du taux technique. La fortune, même si elle génère des rendements historiques supérieurs à la moyenne des caisses de pension suisses, ne suffit pas pour produire un cercle vertueux permettant d'accroître le degré de couverture à moyen terme.

Le taux technique de référence vient d'être abaissé de 0.5% en octobre 2016. Cela représente une nouvelle augmentation des engagements de 1.45 milliard pour la CPEG, détériorant ainsi davantage le degré de couverture de la caisse. A moyen terme, sans changement des règles en vigueur, ces baisses mécaniques du taux technique pourraient se poursuivre en raison du niveau des taux d'intérêts.

Le comité de la CPEG doit adopter des mesures structurelles (réductions de prestations) pour restaurer l'équilibre financier à long terme. Les rentes en cours étant protégées par le droit fédéral, le comité de la CPEG ne peut agir que sur les prestations futures des assurés actifs. Les engagements de la CPEG envers les actifs représentant environ 40% des engagements totaux de la caisse, le comité devra agir massivement sur les rentes futures des assurés actuellement en emploi.

Compte tenu de l'addition de tous les délais légaux et réglementaires, les mesures structurelles de la compétence du comité de la CPEG entreront en vigueur au plus tôt en 2018. En raison de l'inertie du système de fonctionnement de la CPEG, ces mesures structurelles ne déploieront leurs effets que très progressivement à long terme.

A moyen terme, si le taux technique continue de baisser, le comité pourrait être amené à dégrader d'avantage les prestations des assurés actuellement en emploi, ce qui aura pour effet de réduire l'attractivité des employeurs affiliés à la CPEG, sans réduire sensiblement les risques d'actionnement de la garantie de l'Etat.

L'environnement de la CPEG est devenu trop incertain. Il n'est pas exclu que le niveau des taux d'intérêt ne conduise à un découvert de plus en plus significatif, et donc à un risque systémique pour

l'Etat. En cas de maintien du système actuel et de baisse mécanique du taux technique, le découvert ne peut qu'augmenter même si la fortune actuelle est correctement gérée, car elle est insuffisante.

L'Etat employeur doit anticiper les effets des réductions de prestations que le comité de la caisse s'apprête à prendre. L'Etat garant doit également anticiper et remédier aux faiblesses structurelles de la CPEG, pour limiter le risque d'actionnement de sa garantie.

Risque lié à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).

Le Conseil d'Etat a transmis au Parlement un train de 10 projets de loi le 16 novembre 2016.

Dès l'entrée en vigueur de la réforme, le nouveau taux effectif d'imposition du bénéfice retenu par le canton de 13,49% induira une perte des revenus fiscaux estimée à 459 millions. Cette perte est atténuée par des mesures compensatoires. Celles-ci consistent en une augmentation de la part cantonale à la rétrocession IFD (97.3 millions) et en une augmentation modérée de l'imposition des dividendes (13.2 millions). En tenant compte de ces mesures compensatoires, la perte des revenus fiscaux est estimée à 348.5 millions.

Les mesures d'accompagnement se composent de mesures de nature budgétaire, de mesures de soutien récurrentes et d'autres qui sont limitées sur une période de cinq ans. Dès l'entrée en vigueur de la réforme, une modification du frein au déficit est prévue durant une période de cinq ans. Les dispositions légales stipulent que le déficit budgétaire admissible ne pourra pas être supérieur à 350 millions de francs, soit le montant estimé du manque à gagner induit par la réforme. Il s'agit ainsi de contenir le déficit autorisé dans les ordres de grandeur liés aux impacts de la réforme. Au cours des exercices suivants, ce déficit sera amené à diminuer progressivement en vue de revenir à zéro à l'issue de la période transitoire.

Risque de crise systémique. Ce risque concerne la possibilité qu'une nouvelle crise économique d'ampleur européenne ou mondiale survienne; ce risque est très difficile à anticiper et ses conséquences se répercuteraient non seulement sur les finances de l'Etat, mais aussi sur sa capacité de délivrer les prestations attendues (en raison de fortes restrictions budgétaires) et sur le tissu social et économique du canton. A titre d'exemple et uniquement sur le plan financier étatique, la crise de 2009 s'est traduite par une chute du produit des impôts sur les personnes physiques et morales d'environ 320 millions de francs. La constitution de la réserve conjoncturelle, qui s'élève aujourd'hui à 547 millions, a précisément pour but d'éviter qu'une telle crise contraigne l'Etat à prendre des mesures d'austérité drastiques dont l'effet est généralement d'aggraver la récession.

Risque de manque d'adaptation à la régulation internationale en matière d'échange d'informations fiscales. Ce risque se réfère à la possibilité que la Suisse ne parvienne pas à adapter sa législation aux exigences internationales dans les délais impartis malgré sa participation aux travaux de l'OCDE. Les conséquences potentielles de la réalisation de ce risque seraient la fuite de capitaux de la Suisse, avec des conséquentes pertes d'emplois sur la place financière et une chute des recettes fiscales. Le lancement du système BEPS ("*Base Erosion and Profit Shifting*") introduit par l'OCDE en 2015 trace une direction allant vers l'harmonisation des règles, l'échange spontané par les grands groupes, la cohérence entre les législations nationales et le réaligement entre imposition et substance économique. Plus concrètement, même si la Suisse évite le pire des scénarii, on peut imaginer des conséquences importantes pour les administrations fiscales en termes d'adaptation des procédures administratives à mettre en œuvre.

Risque lié aux initiatives fédérales contre l'immigration. L'acceptation de l'initiative fédérale «Contre l'immigration de masse» par votation populaire le 9 février 2014 a généré beaucoup d'incertitude quant à sa réalisation pratique. Cette initiative est contraire aux accords de libre circulation des personnes avec l'Union Européenne. Celle-ci pourrait désormais appliquer la "clause guillotine" et ainsi suspendre tous les accords bilatéraux.

Deux ans après la votation, la situation reste floue et les conséquences réelles de ce risque sont difficiles à estimer: on pourrait imaginer des scénarii relativement modérés laissant la situation substantiellement inchangée, mais aussi des scénarii plus pessimistes impliquant des changements plus radicaux dans le tissu social et économique de la Suisse (p.ex. restrictions à l'accès au marché européen pour les entreprises suisses, aggravation de la sous-enchère salariale, etc.). Le canton de Genève, avec ses spécificités et une présence très importante de frontaliers, d'étrangers résidents

ainsi que de fonctionnaires internationaux, est particulièrement impacté par ce risque. Les conditions-cadre mentionnées dans le risque suivant sont ainsi menacées par le résultat de cette votation.

Récemment, le Conseil fédéral a décidé de soutenir la création d'un contre-projet à l'initiative RASA «Sortir de l'impasse» qui vise à provoquer un nouveau vote sur le même sujet accepté en 2014, pour biffer l'article 121a. Le Conseil fédéral estime qu'il est trop tôt pour revoter sur la même question et souhaite plutôt élaborer un contre-projet (dont le contenu est pour l'instant à définir) qui utiliserait des variantes. Il pourrait par exemple s'agir de ne pas appliquer les restrictions migratoires aux pays de l'UE (en préservant ainsi les Bilatérales), mais seulement aux pays tiers, ou encore de reformuler l'art. 121a. Quoi qu'il en soit, l'incertitude demeure élevée.

Le refus populaire de l'initiative ECOPOP «Halte à la surpopulation - oui à la préservation durable des ressources naturelles» a en revanche permis d'éviter une augmentation supplémentaire de l'incertitude et la dégradation des relations avec l'Union Européenne.

Risque de détérioration des conditions-cadre appliquées aux entreprises et aux organisations internationales. Ce risque concerne une multitude d'aspects, entre autres les initiatives fédérales contre l'immigration et la détérioration de la situation du secteur financier. L'abolition des statuts fiscaux cantonaux induite par la RIE III (voir chapitre 8), ainsi que la décision de la Banque Nationale Suisse (BNS) de mettre fin début 2015 au taux-plancher entre Euro et franc suisse, constituent des éléments aggravants.

Bien que ce risque demeure important, il faut remarquer que l'attractivité du canton reste élevée: si certaines entreprises ont supprimé des postes ou délocalisé des services non-clés, 31 multinationales étrangères se sont installées à Genève en 2015 (p.ex. Incyte, Wilmar Sugar, Linkage Biosciences, Tasy, Santen), et continuent à le faire en 2016 (p.ex. APC Group).

Le risque de délocalisation concerne aussi les organisations internationales (OIs), mais il est moins important en raison de l'absence d'imposition fiscale; de plus, il a été atténué par l'approbation de la part de l'ONU du projet de rénovation du Palais de Nations et la décision de la Suisse et de Genève d'octroyer un prêt à des conditions particulièrement avantageuses. Il est raisonnable de penser que la "fidélisation" de la présence des Nations Unies à Genève aura un effet domino positif sur les autres organisations internationales.

Un *risque endogène* lié aux activités de l'Etat pouvant avoir un impact très fort sur les finances de l'Etat et dont la probabilité est plutôt élevée a aussi été identifié:

Risque de soustraction fiscale non détectée. Ce risque est inhérent à tout système fiscal. Les résultats de ces dernières années de la production du service du contrôle démontrent que la soustraction d'impôts existe et que le risque est réel; son évaluation est en lien direct avec la production annuelle du service du contrôle. Les estimations actuelles de la soustraction indiquent une perte récurrente sur plusieurs exercices nettement supérieure à 20 millions par année. Cette somme correspond à des revenus non comptabilisés dont le montant, s'il était connu, pourrait changer le résultat de l'Etat.

L'annexe 2 présente des analyses de sensibilité sur certains revenus et dépenses en fonction de la variation d'hypothèses macroéconomiques.

Conclusion

L'élaboration de ce PFQ 2017-2020 s'est révélée particulièrement délicate en raison des incertitudes liées à la CPEG, à la mise en œuvre de la RIE III, ainsi qu'à la conjoncture économique mondiale. Genève reste un canton privilégié dans un pays privilégié, mais il devra faire face ces prochaines années à des situations complexes qui demanderont au gouvernement d'agir avec la plus grande vigilance.

Ce document, même s'il est perfectible, a toutefois le mérite de dessiner les grandes tendances que connaîtra notre canton ces prochaines années. Il est construit dans le respect des lois en vigueur, en ce qui concerne les mécanismes salariaux ou comptables et les prestations dues. Sans changement structurel des prestations de l'Etat et des autres charges de l'Etat, il s'avère que l'augmentation et le vieillissement de la population entraîneront une croissance mécanique des dépenses dans le domaine du social, de la santé et de l'instruction publique.

Le Conseil d'Etat a la conviction qu'il est nécessaire d'assainir durablement les finances et de contenir les dépenses pour assurer la pérennité de l'Etat et la délivrance des prestations publiques, notamment auprès des plus vulnérables. Cette volonté s'est illustrée depuis le début de la législature par la mise en œuvre, à un rythme soutenu, d'un plan de mesures qui a permis d'économiser de manière récurrente plus de 300 millions de francs sans détériorer la qualité des prestations délivrées à la population. Le Conseil d'Etat continuera à réformer et à rendre l'Etat le plus efficient possible afin de dégager les marges nécessaires pour les politiques publiques prioritaires. Il est conscient du chemin qu'il reste à faire et entend agir avec volonté et détermination.

A ce stade, une enveloppe d'économie de 90 millions reste à définir par le Conseil d'Etat pour atteindre les objectifs fixés dans cette planification. Ces montants sont largement inférieurs aux enjeux liés à la CPEG ou à la RIE III, raison pour laquelle il a été jugé prématuré de présenter - avant même l'ouverture de négociations avec la fonction publique - des mesures législatives futures dans le PFQ. Ces premières mesures législatives seront présentées avec le projet de budget 2018.

Ce PFQ s'inscrit dans la continuité du plan décennal des investissements (PDI). Celui-ci fixe un niveau d'investissements financièrement supportable et permet de développer les infrastructures nécessaires à la prospérité de notre région.

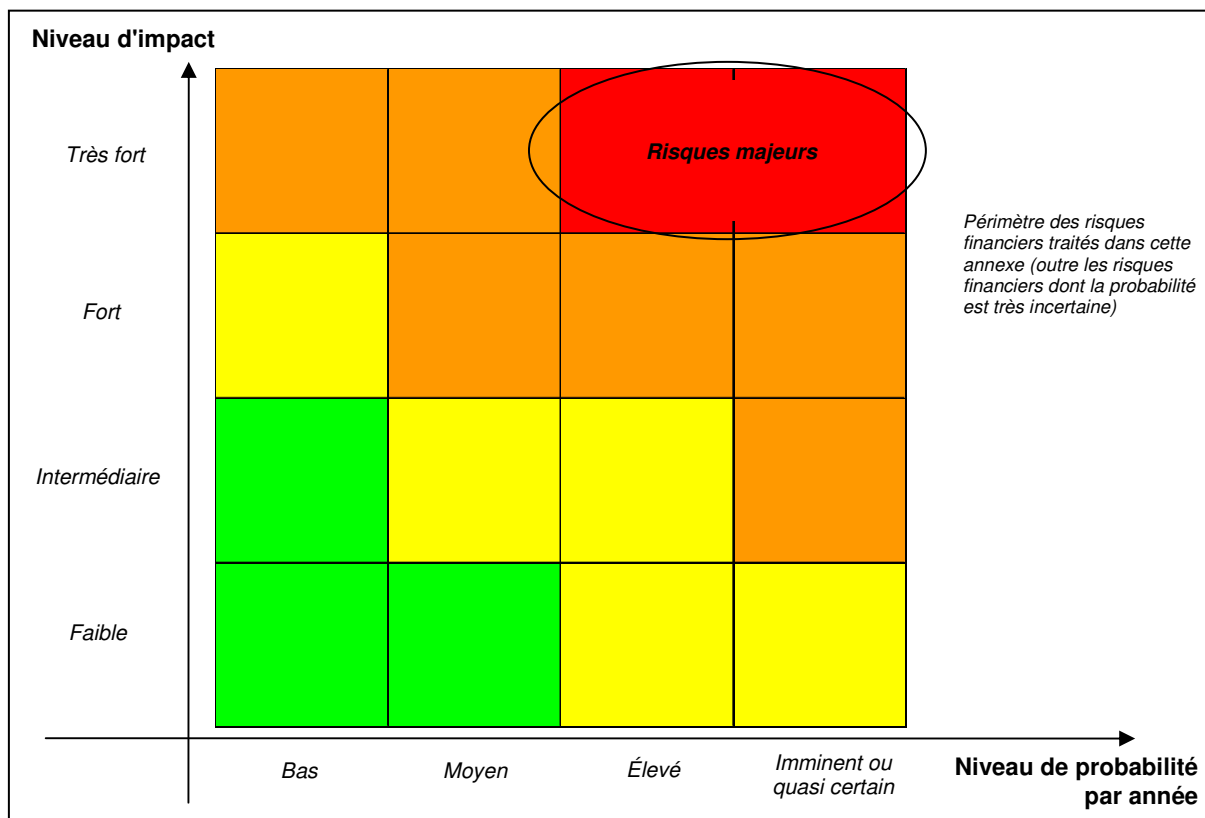
Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

Annexe 1

Rappel méthodologique

Le risque est défini, à l'État de Genève, comme étant l'effet de l'incertitude sur les objectifs.

L'État de Genève utilise une visualisation graphique appelée « matrice des risques ». La probabilité de réalisation des risques par unité de temps est indiquée sur l'axe horizontal, alors que l'impact global (tenant compte des aspects financiers et non financiers) est représenté sur l'axe vertical. Le niveau de gravité d'un risque est constitué par la combinaison de sa probabilité et de son impact. Il est représenté par des couleurs sur la matrice, le vert indiquant le niveau de gravité le plus faible et le rouge indiquant le niveau de gravité le plus important au niveau de l'État.



Ce chapitre ne traite que des risques dont la probabilité est considérée plutôt élevée (voir schéma en haut) ou très incertaine et dont l'impact financier potentiel remplit l'un au moins des critères suivants sur la période 2017-2020:

- coûts non budgétés ou pertes de valeur patrimoniale égaux ou supérieurs à 50'000'000 de francs sur un seul exercice,
- coûts non budgétés ou pertes de valeur patrimoniale égaux ou supérieurs à 20'000'000 de francs sur plusieurs exercices,
- absence totale de fiabilité des états financiers.

Les risques à très fort impact mais dont le niveau de probabilité est bas ou moyen ne sont pas traités.

Annexe 2

Analyses de sensibilité aux estimations du PFQ

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

Les principaux impôts, essentiellement les impôts sur le revenu et fortune des personnes physiques, et sur le bénéfice des personnes morales, sont estimés sur la base d'hypothèses de croissance. Au moment de la publication des comptes, ces estimations sont mises à jour sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'État comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts. Ces correctifs ont été très importants et systématiquement positifs entre 2006 et 2012 (montants compris entre environ +210 et +380 millions). Le département des finances améliore continuellement ses méthodes d'estimation sur la base des derniers exercices, de manière à réduire le montant des correctifs. Ainsi, entre 2013 et 2015, les correctifs se sont situés dans une fourchette allant de -105 à +86 millions. Les correctifs d'estimation devraient à l'avenir, sauf circonstance exceptionnelles, continuer de fluctuer autour de zéro avec une marge de + ou – 100 millions de francs.

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

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

Impôt cantonal sur le revenu et impôt à la source. L'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt à la source sont déterminés à l'aide d'un modèle d'estimation exploitant la relation entre l'évolution du PIB réel suisse et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% d'une année donnée induirait une variation de l'impôt (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) d'environ 45 millions par année.

Impôt cantonal sur la fortune. L'impôt sur la fortune des personnes physiques est basé sur un scénario de croissance de long terme fixé à +3% par année. Si la croissance de l'impôt sur la fortune n'était que de 2% par an, l'écart cumulé serait de près de -30 millions en 2020.

Impôt cantonal des personnes morales. L'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales 2017 est principalement estimé sur la base d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon d'entreprises. Pour les années suivantes, la prévision de l'impôt courant est basée sur un scénario de croissance de long terme s'établissant à 3%. Si la croissance de cet impôt n'était que de 2% par an, l'écart (y compris pour la part cantonale à l'impôt fédéral direct) se situerait à environ -40 millions de francs en 2020.

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 bénéficiaires et gains immobiliers (IBGI), droits de mutation, impôt immobilier complémentaire). Le PFQ 2017-2020 prévoit une légère croissance des impôts immobiliers entre 2017 et 2020 (+10 millions). Pour l'État de Genève, l'impact d'une crise immobilière sur les comptes est difficilement estimable, mais pourrait se monter à quelques dizaines de millions.

Impôts sur les successions et donations. Les droits de succession et donations sont fixés 134 millions par an dans le PFQ. Ce montant, qui est établi sur la base des résultats historiques, peut toutefois fortement varier d'une année à l'autre.

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

Une augmentation des taux d'intérêts du marché a un impact direct sur le coût de financement et donc sur le coût de la dette (charge d'intérêt). Actuellement, le niveau des taux d'intérêts est toujours historiquement bas. Une hausse est attendue à plus ou moins brève échéance en fonction des fondamentaux économiques (en Suisse, en Europe et dans le monde) et des autres facteurs influençant le marché. Le GPE anticipe une légère hausse des taux d'intérêts à long terme en 2017. Il

est important de rappeler que la dette du canton est composée à raison d'au moins 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe, ce qui limite l'impact d'une variation des taux d'intérêts du marché.

La sensibilité de la charge d'intérêt à une augmentation des taux d'intérêts a été chiffrée dans le cadre du PFQ 2017-2020. Ainsi, une hausse de 1% des taux d'intérêts durant la période considérée, aboutirait à une augmentation de la charge d'intérêt de 17.4 millions en 2017, de 27.8 millions supplémentaires en 2018, de 36.3 millions supplémentaires en 2019 et enfin de 47.1 millions supplémentaires en 2020, ce qui représente un total de 128.6 millions pour la période 2017-2020.

Sensibilité à l'inflation

L'inflation peut également avoir un impact sur les charges de toutes les politiques publiques, mais aussi sur les revenus fiscaux (dans la mesure où les revenus de l'activité dépendante augmentent à hauteur de l'inflation). L'État est relativement protégé de ce risque, en raison du faible taux d'inflation, de l'effet de compensation (imparfait) entre l'augmentation des charges et la hausse des recettes fiscales et de la marge de manœuvre du Conseil d'État d'indexer ou non les salaires de la fonction publique. Pour mémoire, une charge supplémentaire d'environ 44 millions de francs serait prévisible pour une indexation sur les salaires de la fonction publique de 1%, pour autant qu'elle soit octroyée. Les principales allocations à des personnes physiques suivent des règles d'indexation fixées au niveau fédéral.

Péréquation horizontale des ressources (RPT) - sensibilité à de nombreux paramètres

Le canton de Genève fait partie des cantons contributeurs pour la péréquation des ressources. Le montant global de la participation des cantons contributeurs est fixé par arrêté fédéral pour une période quadriennale et est adapté, pour chacune des trois années qui suivent, en fonction de l'évolution de la somme des potentiels de ressources des cantons à fort potentiel de ressources.

Le montant de la contribution genevoise est déterminé non seulement à partir de sa propre capacité financière mais est également tributaire de l'évolution du potentiel de ressources des autres cantons contributeurs. Ainsi, si la situation de l'un d'entre eux se péjore, les participations des autres cantons s'accroissent.

Les montants des contributions actuellement inclus dans le PFQ se basent sur les projections réalisées par le BAK au mois de juin 2016. Ces projections comportent une forte marge d'incertitude et une variation significative par rapport aux prévisions ne peut être exclue.

Dépenses d'assistance sociale – sensibilité au taux de chômage

Les prévisions de l'hospice général tablent sur une progression de 3% des dossiers financiers et de 4% des coûts de l'assistance sociale sur les 4 prochaines années. Toutefois, au regard de l'instabilité qui caractérise le contexte économique actuel, des perspectives macro-économiques (conséquences du Brexit et du changement de la politique économique aux Etats Unis, etc.) et de la complexité des facteurs conduisant à l'aide sociale, ces prévisions peuvent être sujettes à des variations plus ou moins importantes à moyen terme.

Bien qu'il existe un lien entre la hausse du taux de chômage et l'augmentation des prestations d'aide sociale, les facteurs déterminants pour la prévision des dépenses d'aide sociale sont la proportion de chômeurs en fin de droit et le taux de non-perception des prestations d'aide sociale. Ainsi, sur ces dernières années, le taux de chômage est resté relativement stable alors que le nombre de bénéficiaires à l'aide sociale a fortement progressé. Selon des données empiriques, 25% des entrées de bénéficiaires à l'aide sociale sont le fait de chômeurs en fin de droit.

Dépenses de formation – sensibilités aux effectifs d'élèves, d'étudiants et d'adultes en formation

A l'instar des recettes fiscales, les effectifs d'élèves prévus pour les prochaines rentrées scolaires sont estimés à partir d'un modèle reposant sur plusieurs hypothèses (démographie, arrivée d'élèves en provenance de l'extérieur, arrivée d'élèves en provenance de l'enseignement privé, départ d'élèves vers l'extérieur, départ d'élèves dans l'enseignement privé, taux de redoublement, taux de transfert entre filières, etc.). Le scénario retenu pour les prochains exercices est une faible augmentation des effectifs d'élèves dans tous les degrés d'enseignement.

Si le modèle de prévision des effectifs d'élèves démontre une marge d'erreur historique très faible (< 1%), il convient de relever que sur l'ensemble des degrés de l'enseignement public et à conditions d'enseignements inchangées, une variation du nombre d'élèves d'un pourcent équivaut à une charge supplémentaire annuelle (ou une non dépense) d'environ 8 millions en personnel enseignant (cet ordre de grandeur varie en fonction du degré d'enseignement impacté par la variation d'élèves).