

23 novembre 2011

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2012-2015
de la République et canton de Genève**

Mesdames et Messieurs les députés,

Le présent rapport vous expose les grandes lignes du Plan financier quadriennal 2012-2015 (PFQ) adopté par le Conseil d'Etat. Il met en évidence les efforts prioritaires et les mesures retenues en vue de revenir à l'équilibre lors du dépôt du projet de budget 2014 tout en autorisant l'atteinte des objectifs principaux du Programme de législature du Conseil d'Etat. Il souligne les importantes incertitudes qui caractérisent le contexte économique actuel et énumère les principaux risques identifiés sur la période concernée. Des tableaux chiffrés assortis de commentaires pour chaque politique publique figurent en annexe de ce rapport.

1. Contexte général

Le principe d'une planification financière quadriennale est fixé par l'article 174A, alinéa 2, de la Constitution du canton de Genève. Les modalités de cette planification sont précisées dans l'article 24 de la LGAF : le PFQ comprend une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs (al. 1), il est actualisé chaque année et sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels (al. 2). Son élaboration suit les mêmes règles que celles qui s'appliquent au budget (al. 3).

Le PFQ vise donc à estimer les disponibilités et les besoins financiers pour les quatre prochaines années, selon un ordre de priorités défini. Fondé sur les seize politiques publiques cantonales, il permet d'évaluer les impacts financiers à moyen terme des décisions politiques du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, en chiffrant sur quatre ans les coûts et les recettes des différentes politiques publiques. Mis à jour annuellement, il fixe le cadre général d'établissement des projets de budgets annuels.

Un plan financier quadriennal ne saurait être une addition de quatre budgets, en raison du degré de précision très insuffisant des estimations qu'il comporte, un constat renforcé lors d'une période aussi marquée par les incertitudes que celle que nous vivons.

Le PFQ constitue néanmoins un outil indispensable d'aide à la décision des autorités en vue de garantir l'atteinte de l'objectif d'équilibre à moyen terme des finances publiques. Il revêt une importance toute particulière dans la période fortement troublée que traversent actuellement les économies mondiales, dont la Suisse et le canton de Genève subissent directement les contrecoups. Il s'agit en effet de tracer le chemin permettant un retour à l'équilibre des finances publiques cantonales, dans le cadre imposé par l'article 7 de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), relatif à l'équilibre budgétaire.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'avait expliqué le 22 septembre 2011 en présentant son projet de budget 2012, l'exercice à venir est marqué par d'importantes contraintes exerçant un fort impact à la hausse sur les charges. Il s'agit, pour l'essentiel, d'obligations issues de la législation fédérale et cantonale. Pour une grande part, ces charges sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de prise se répercutent durant les années suivantes du plan financier quadriennal, et constituent donc une contrainte durable (*voir page 6*).

L'autre contrainte légale est fixée par la LGAF. En premier lieu, celle-ci interdit le dépôt d'un projet de budget déficitaire si la réserve conjoncturelle ne peut couvrir intégralement ce déficit. Cette première contrainte n'a pas d'effet sur le budget 2012, l'intégralité du déficit pouvant être couvert par la réserve conjoncturelle de 1,04 milliard qui a pu être constituée durant les exercices fortement excédentaires que nous avons connus de 2006 à 2010. Elle pourrait toutefois empêcher le Conseil d'Etat de déposer un budget 2013 ou 2014 conforme à la loi, si la situation économique devait se péjorer.

En outre, lorsque les comptes sont déficitaires sur deux exercices consécutifs, la LGAF impose au Conseil d'Etat de présenter au Parlement et au peuple une série de mesures, en donnant le choix au peuple entre une augmentation des recettes et une réduction de charges. La loi prévoit également que le Grand Conseil, à la majorité de ses membres, puisse suspendre la procédure de votation populaire s'il apparaît que l'exercice en cours se soldera par un retour à l'équilibre.

Le PFQ 2012-2015 vise un retour à l'équilibre lors du dépôt du projet de budget 2014, de manière à respecter la LGAF. Le Conseil d'Etat entend proposer toutes les mesures afin d'éviter de devoir contraindre le peuple à choisir entre des augmentations de recettes et une réduction des charges.

Il est clair, en revanche, que si une partie importante des mesures proposées par le Conseil d'Etat devaient être rejetées ou retardées par le Parlement, ou recevoir le veto du peuple, la procédure prévue par la Constitution et par la Loi devrait être mise en œuvre.

Lors du dépôt du budget 2012, le Conseil d'Etat avait indiqué qu'il présenterait une série de mesures à hauteur de 150 millions de francs pour combler le déficit structurel enregistré tant les comptes 2010 qu'au bouclage semestriel 2011. Il avait également annoncé un catalogue de mesures dites conjoncturelles, à hauteur de qui était nécessaire pour garantir le retour à l'équilibre au budget 2014.

Dans l'intervalle, confronté à l'aggravation de la situation économique et à la perte de recettes fiscales qu'elle engendre, le Conseil d'Etat a décidé de proposer des mesures pour un montant nettement plus élevé. Ces mesures sont destinées à être mises en œuvre le plus rapidement possible et quelle que soit l'évolution de la conjoncture. Elles sont dites « inconditionnelles et d'application immédiate ».

Le Conseil d'Etat a également retenu des mesures complémentaires, auxquelles il aura recours uniquement si cela s'avérait absolument indispensable. Cette précision est fondamentale dans le contexte actuel où la prévision économique à moyen terme relève de l'impossible. Cette incertitude accroît la marge d'erreur qui entache les estimations fiscales à moyen terme. Les mesures complémentaires sont donc considérées comme « conditionnelles », et il serait vain de faire des pronostics quant à leur mise en œuvre. Elles sont là pour démontrer en l'état l'effort supplémentaire qui pourrait être nécessaire, et rien de plus.

2. Cadre stratégique

Forte dégradation de la situation financière de l'Etat de Genève

Comparaison entre le PFQ 2011-2014 et le PFQ 2012-2015 (croissance annuelle moyenne)

PFQ 2011-2014

	B 2010	PB 2011	Var. 2011/2010	PF 2012	Var. 2012/2011	PF 2013	Var. 2013/2012	PF 2014	Var. 2014/2013	Croissance annuelle moyenne 2014-2010
3 Charges	7'636	7'792	2.0%	7'982	2.4%	8'146	2.0%	8'312	2.0%	2.1%
4 Revenus	7'278	7'572	4.0%	7'747	2.3%	8'026	3.6%	8'318	3.6%	3.4%
Résultat	-358	-220		-236		-120		6		

Le PFQ reposait sur le projet de budget 2011. Celui-ci ayant été amendé sur proposition du Conseil d'Etat ou des députés, les chiffres ne correspondent pas à ceux du budget 2011.

PFQ 2012-2015 (avant mesures de retour à l'équilibre)

	B 2011	PB 2012 Amendé*	Var. 2012/2011	PF 2013	Var. 2013/2012	PF 2014	Var. 2014/2013	PF 2015	Var. 2015/2014	Croissance annuelle moyenne 2015-2011
3 Charges	7'791	8'044	3.2%	8'280	2.9%	8'505	2.7%	8'703	2.3%	2.8%
4 Revenus	7'616	7'545	-0.9%	7'663	1.6%	7'886	2.9%	8'059	2.2%	1.4%
Résultat	-175	-499		-617		-619		-645		

*Le PB 2012 est actualisé avec les amendements budgétaires et techniques

La comparaison entre le précédent PFQ 2011-2014 et la version présentée pour les exercices 2012-2015 met en évidence une forte dégradation de la situation financière.

Le PFQ 2011-2014 tendait à l'équilibre des comptes en 2014 avec une amélioration du résultat de 120 millions par an de 2012 à 2014. Le PFQ 2012-2015, avant le programme de mesures, se dégrade fortement dès 2012 pour atteindre un résultat négatif de plus de 600 millions dès 2013.

Entre les deux versions du PFQ, les revenus chutent de 202 millions en 2012 sous les effets conjugués de la crise du « franc fort » et du ralentissement de l'économie mondiale (voir page 4). Pour les années 2013 et 2014, la baisse s'accroît notablement et se porte, respectivement, à 363 et 432 millions de francs.

En ce qui concerne les charges, elles augmentent de manière constante chaque année par rapport au PFQ 2011-2014 (+62 millions en 2012, +73 millions supplémentaires en 2013 et +58 millions supplémentaires en 2014). Cette différence cumulée atteint 193 millions en 2014. Elle s'explique largement par l'impact d'éléments sur lesquels le Conseil d'Etat n'a pas pris (voir page 6).

Recettes fiscales en forte baisse à cause du « franc fort »

La majeure partie de la détérioration des recettes est imputable à la diminution des recettes fiscales. Le seul autre élément déterminant provient de la réduction de 58 millions des versements de la BNS. Pour l'année 2012, cette dégradation est due, pour l'essentiel, à l'impôt des personnes physiques (-53 millions) et à l'impôt des personnes morales (-105 millions).

En ce qui concerne les personnes physiques, la modification de 2% à 1% du taux de croissance du PIB prévu pour 2012 explique l'essentiel de la baisse. Pour les personnes morales, on notera que les perspectives annoncées par les entreprises pour l'année 2010

étaient trop élevées, puisque l'impôt sur le bénéfice au stade actuel de la taxation a diminué de 7,4%, alors qu'il était envisagé qu'il augmente. Cet écart important se répercute sur toute la période considérée.

Techniquement, l'augmentation notablement moins élevée que prévu des recettes fiscales découle du questionnaire envoyé aux entreprises et de la prise en compte des nouvelles hypothèses macroéconomiques du Groupe de perspectives économiques (GPE). Elle renvoie toutefois à des réalités économiques que chacun connaît. L'aggravation brutale de la crise des dettes souveraines en Europe au cours de l'été a notablement détérioré les perspectives de croissance économique, en Europe tout d'abord, mais les effets n'ont pas tardé à se faire sentir sur l'économie mondiale dans son ensemble.

Suite à la violente crise des *subprimes* en 2008, la croissance aux États-Unis reste faible. Le désaccord politique sur le relèvement du plafond de la dette et la dégradation de la note de crédit avec la perte du AAA ont pesé sur les indices de confiance des acteurs économiques. En plus, le chômage reste élevé et le marché immobilier ne connaît pas d'embellie, freinant les dépenses de consommation qui constituent environ 2/3 du PIB. Cela pèse sur les perspectives de croissance de l'économie étasunienne, qui restent en-dessous du niveau atteint en 2010 pour les deux prochaines années.

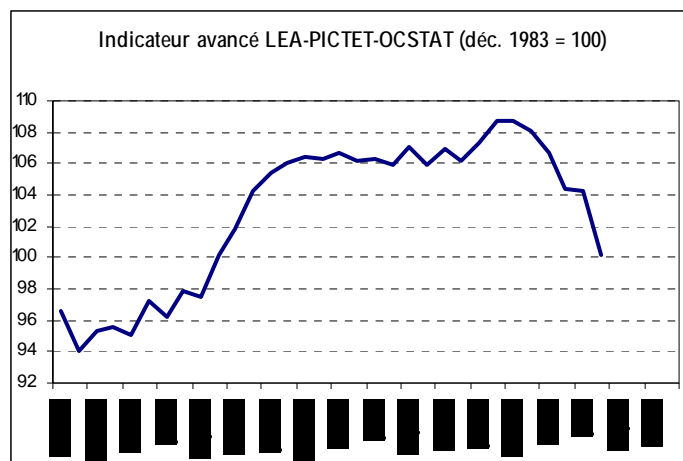
En Europe, les différents plans d'austérité aggravent la situation des pays du sud, qui souffrent déjà d'un endettement élevé et d'une faible compétitivité, alors que les derniers indicateurs économiques avancés montrent que l'Allemagne n'est plus épargnée par le ralentissement global. Cette crise fragilise le secteur financier et renforce la nécessité de recapitaliser le système bancaire pour atteindre les nouvelles exigences en matière de fonds propres d'ici juin 2012. Cela aura probablement pour conséquence de raréfier le crédit et engendrera des impacts négatifs en termes de croissance. Pour 2012, l'OCDE n'est guère optimiste et prévoit une croissance de 0,3% pour l'ensemble de la zone, suivie d'une faible reprise en 2013. La Banque centrale européenne a d'ailleurs réagi début novembre, en abaissant son taux directeur.

Dans ce contexte tourmenté, le franc continue de jouer un rôle de valeur refuge. La monnaie européenne a accéléré brutalement son déclin, perdant jusqu'à 40% de sa valeur face au franc suisse entre 2008 et 2011, tandis que le dollar a poursuivi sa baisse. L'évolution des taux de change est d'autant plus problématique pour l'économie suisse qu'elle a été brutale. Face à des mouvements d'une telle ampleur, les entreprises exportatrices ne peuvent plus s'adapter par des gains de productivité supplémentaires et cela pèse fortement sur leurs marges bénéficiaires. La décision de la BNS de fixer un cours plancher de 1,20 franc pour 1 euro a limité cet impact, mais à ce niveau le franc reste surévalué.

À plus long terme, la force du franc suisse fait peser la menace de délocalisations d'entreprises ou, pour le moins, constituera un frein à de nouvelles implantations. Durant les dix dernières années, le dollar s'est affaibli d'environ 55% par rapport au franc suisse. Certes, les prix suisses ont augmenté seulement de 10% durant cette période, alors que les prix américains progressaient de 30%. Toutefois, cette relative stabilité des prix ne suffit pas à compenser le renchérissement du coût des produits fabriqués en Suisse en comparaison internationale, lorsqu'ils sont traduits dans une comptabilité en dollar par exemple.

La baisse de la demande étrangère et la force du franc ont conduit les principaux instituts de prévision de la conjoncture en Suisse à revoir leurs projections de croissance à la baisse. Le Groupe de perspectives économiques (GPE) a ramené ses anticipations pour l'ensemble de la Suisse à 1% de croissance en 2012 et 1,5% en 2013, et pour Genève à 1,5% pour 2012 et 2% en 2013. Pour Genève, la prévision 2012 était encore de 2,3% en juin 2011.

Depuis avril 2011, l'indicateur avancé LEA-Pictet-OCSTAT a fortement chuté, confirmant le ralentissement de l'économie genevoise prévisible au dernier trimestre 2011 et au premier semestre 2012.



Les principaux secteurs économiques réagissent de manière différenciée à la dégradation de l'environnement international. Parmi les secteurs fragilisés, la place financière genevoise, dont la principale activité est la gestion de fortune, est fortement pénalisée par l'incertitude régnant sur les marchés financiers et par la force du franc. La masse sous gestion, en grande partie en monnaies étrangères et souffrant de la baisse des marchés financiers, est en recul, comme le sont les commissions de gestion. Les coûts étant libellés en francs, la marge des établissements bancaires subit une baisse sensible. Finalement, les taux d'intérêts plancher ne sont pas favorables à la banque de détail.

Les sociétés actives dans le négoce international sont extrêmement circonspectes pour l'année 2012, notamment à cause du resserrement des conditions de financement. La force du franc pénalise également le développement de la Genève internationale, tandis que les secteurs de la restauration et du commerce de détail souffrent de la concurrence transfrontalière. Dans l'industrie, la situation est contrastée. Les carnets de commandes, considérés comme juste suffisamment remplis, s'orientent à la baisse.

La situation concurrentielle des entreprises s'est évidemment dégradée. Seule l'horlogerie résiste bien à la dégradation internationale, grâce à son exposition aux marchés émergents et à son positionnement dans le haut de gamme. Dans la construction, la marche des affaires s'est dégradée en octobre 2011. Si elle demeure satisfaisante dans le second œuvre, elle est désormais jugée mauvaise dans le gros œuvre. Dans les branches des services, l'activité reste bonne, bien que de manière moins marquée qu'en juillet 2011.

Éléments structurels

Aux aspects purement conjoncturels s'ajoutent des éléments structurels que la planification doit prendre en compte.

Le premier concerne le secteur bancaire. Les évolutions réglementaires mises en place à l'échelle mondiale suite à la crise financière de 2008 dans le but d'accroître la stabilité et l'intégrité du système financier ont conduit les banques suisses à réviser leurs modèles d'affaires. Les évolutions ayant l'impact le plus significatif à ce titre concernent les normes prudentielles (prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités), les exigences en matière de protection des consommateurs et de transparence, les systèmes de rémunération ainsi que la fiscalité, en particulier l'adoption par la Suisse du modèle de convention OCDE sur l'entraide administrative en matière fiscale dans son entier et la conclusion d'accords fiscaux concernant une retenue à la source libératoire avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Dès lors qu'elles génèrent des coûts de mise en œuvre très lourds et induisent un important resserrement des marges, ces évolutions devraient avoir un impact durable sur les bénéfices des banques ainsi que sur les revenus de leurs collaborateurs.

La probable abolition des statuts fiscaux cantonaux par la Confédération en vue de régler le différend fiscal qui l'oppose actuellement à l'Union européenne (UE) conduira selon toute vraisemblance les cantons pour lesquels les entreprises au bénéfice de ces statuts revêtent une importance certaine à revoir à la baisse leur mode d'imposition de l'ensemble des entreprises. C'est le cas notamment du canton de Genève, où les sociétés au bénéfice de ces statuts représentent aujourd'hui près d'un tiers de l'impôt perçu sur les personnes morales et sans doute un milliard de francs pour les personnes physiques.

Selon l'hypothèse la plus optimiste, une telle réforme induirait une baisse de recettes fiscales d'au moins 350 millions de francs pour le canton, à raison de 70 millions de francs par année entre 2015 et 2019. Afin d'avoir une juste appréciation de l'évolution de la situation financière du canton à moyen terme, cette baisse probable a déjà été prise en considération dans l'estimation des recettes fiscales 2015.

Perte de maîtrise sur la croissance des charges

Dans son Programme de législature 2010-2013, le Conseil d'Etat avait fixé un plafond de 2% à la croissance des charges. Malgré de sévères arbitrages, cet objectif ne peut être atteint sans recours à des mesures d'assainissement, ceci pour deux raisons :

- Premièrement, la progression des charges est largement imputable à des éléments sur lesquels le Conseil d'Etat n'a pas prise. Il s'agit en particulier des dépenses sociales, des obligations envers des tiers, ou des amortissements consécutifs aux dépenses d'investissements. Pour l'exercice 2012, les principales augmentations d'allocations à des tiers représentent un total de 53 millions. En 2015, la croissance de ces subventions par rapport à 2011 atteindra un total de 112 millions. Concernant les engagements envers des tiers, la contribution du canton pour la péréquation intercantonale a augmenté de 32 millions en 2012 et cette variation s'élèvera à 46 millions en 2015. On mentionnera encore, parmi les éléments contribuant à l'augmentation des charges sans possibilité de maîtrise par le pouvoir politique, la rétrocession aux communes frontalières françaises ou les provisions pour débiteurs douteux de l'administration fiscale. Enfin, les dépenses d'investissements, qui atteignent des niveaux record, induisent des amortissements au compte de fonctionnement de 38 millions et une augmentation d'intérêts de 19 millions.
- En second lieu, le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en question les grandes priorités fixées dans son Programme de législature. En période de crise et d'incertitude conjoncturelle, la préservation des conditions-cadre et la poursuite de l'effort nécessaire au développement harmonieux du canton et de l'agglomération constituent, plus que jamais, des impératifs politiques.

Gérer l'incertitude

C'est sous la pression des augmentations de charges incompressibles et par sa volonté de mettre en œuvre le Programme de législature que le Conseil d'Etat a annoncé qu'il proposerait une série de mesures au niveau des recettes et des dépenses pour atteindre l'objectif d'un projet de budget 2014 à l'équilibre.

Dans cette approche, la difficulté principale tient à l'importante marge d'erreur qui entache inévitablement des prévisions sur quatre ans, que les écarts majeurs existant entre le PFQ 2011-2014 et le PFQ 2012-2015 illustrent magistralement. Cette marge d'erreur est liée à deux grands facteurs : les limites des méthodes utilisées pour effectuer les prévisions, et l'impossibilité de prévoir l'avenir économique avec certitude.

L'incertitude méthodologique tient au fait que les recettes sont estimées pour l'année en cours, ce qui génère des correctifs et des reliquats les années suivantes. Depuis 2006, ceux-ci ont été systématiquement supérieurs à 200 millions de francs, avec des valeurs très importantes en 2009 (318 millions) et en 2010 (350 millions). Ces correctifs ne sont pas destinés à disparaître, mais des mesures correctives ont été prises cette année pour éliminer une source d'erreurs clairement identifiée. Elles ont fait l'objet d'une présentation à la Commission des finances.

D'autre part, le report de la prise en compte dans le reliquat des années n-4 et n-5 devrait réduire significativement la volatilité et permettre de réduire la marge d'erreur en budgétisant les reliquats avec une certaine précision. Il serait donc imprudent en l'état de tabler sur des correctifs aussi importants que ceux de ces dernières années pour la période 2012-2015.

La probabilité d'erreurs importantes dans les prévisions économiques est particulièrement forte en période de crise. Elle est aggravée dans le cas d'espèce par l'incertitude sur la résolution de la crise des dettes souveraines, qui est de nature politique et ne répond donc pas à la logique des cycles économiques. Il ne se passe pas de semaine sans que de nouveaux événements ne viennent remettre en question l'interprétation de la situation économique.

Pour illustrer cette incertitude, on peut recourir à des scénarios économiques afin de simuler grossièrement leur impact sur les recettes fiscales au cours des prochaines années. Le Plan financier quadriennal a été élaboré sur la base des prévisions du Groupe de perspectives économiques (GPE), qui retient dans sa synthèse d'automne l'hypothèse d'un scénario « modéré » en écartant le risque d'une crise systémique, d'un éclatement de la zone euro et d'une récession mondiale.

Deux scénarios alternatifs ont été retenus. L'un de ces scénarios, que l'on qualifiera d'« optimiste », se fonde sur les prévisions d'automne 2011 de l'institut KOF pour 2012-2013. Il prévoit la croissance la plus élevée. Le second, que l'on désignera comme « pessimiste », retient une aggravation du contexte international conduisant à un scénario de récession en 2012, suivie d'une reprise modérée.

À ce stade, compte tenu des incertitudes, chacun de ces scénarios est susceptible de se concrétiser au cours des mois à venir. On observera au passage que si la situation devait évoluer dans le sens d'un scénario de récession, le déficit serait à ce point massif que notre canton ne pourrait éviter une mise en application - pour la première fois - de l'article 7 de la Loi sur la gestion administrative et financière. À l'issue de deux comptes annuels déficitaires, le peuple serait appelé à arbitrer entre des augmentations de recettes et des réductions de charges.

Hypothèses des trois scénarios

Croissance du PIB	2012	2013	2014	2015
Optimiste	1,5%	2,5%	2,0% (*)	2,0% (*)
Modéré	1,0%	1,5%	1,9%	1,9%
Récession en 2012	-1,0%	1,0%	1,5%	1,9%

Le taux de 2,0% a été retenu de manière arbitraire pour 2014 et 2015.

Impacts des trois scénarios sur la planification financière

1. PFQ 2012-2015 selon scénario « optimiste »

	B 2011	PB 2012 Amendé*	PF 2013	PF 2014	PF 2015
3 Charges	7'791	8'044	8'280	8'505	8'703
4 Revenus	7'616	7'598	7'799	8'037	8'227
Résultat	-175	-446	-481	-468	-477

2. PFQ 2012-2015 selon scénario « modéré »

	B 2011	PB 2012 Amendé*	PF 2013	PF 2014	PF 2015
3 Charges	7'791	8'044	8'280	8'505	8'703
4 Revenus	7'616	7'545	7'663	7'886	8'059
Résultat	-175	-499	-617	-619	-645

3. PFQ 2012-2015 selon scénario « récession »

	B 2011	PB 2012 Amendé*	PF 2013	PF 2014	PF 2015
3 Charges	7'791	8'044	8'280	8'505	8'703
4 Revenus	7'616	7'390	7'465	7'647	7'807
Résultat	-175	-654	-815	-858	-897

*Le PB 2012 est actualisé avec les amendements budgétaires et techniques

La marge de fluctuation entre les deux scénarios les plus éloignés (KOF / Récession) atteint environ 420 millions en 2015.

A l'examen de cette comparaison, force est de constater que des mesures drastiques sont nécessaires dans tous les scénarios pour envisager le retour à l'équilibre à l'horizon du budget 2014.

Le Conseil d'Etat a donc retenu :

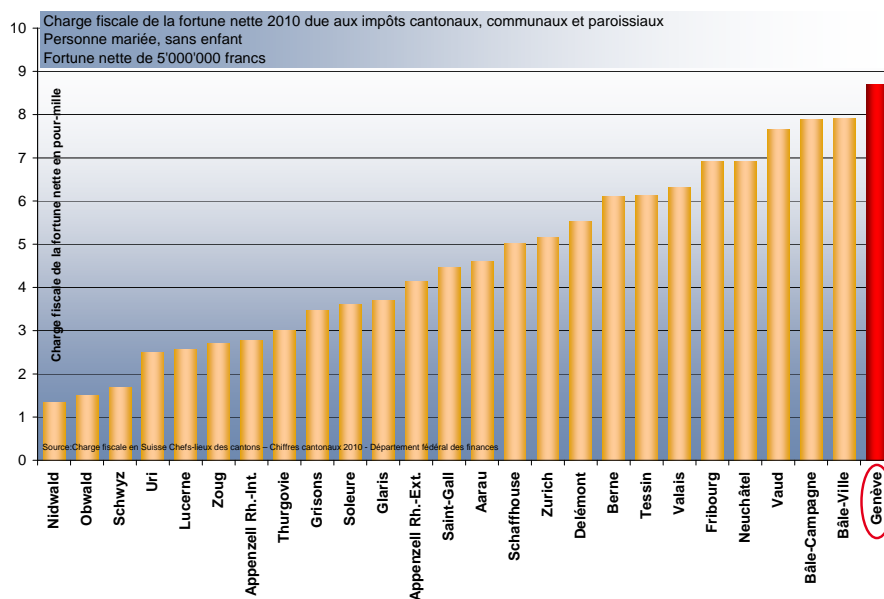
1. une première série de mesures à mettre en œuvre le plus rapidement possible, quelle que soit l'évolution de la conjoncture ; ces mesures non-conditionnelles génèrent une amélioration du résultat d'environ **303** millions en 2015.
2. un second catalogue de mesures, dont la concrétisation et l'ampleur sont conditionnées par l'évolution conjoncturelle ; ces mesures conditionnelles génèrent une amélioration du résultat d'environ **349** millions en 2015.

Par cette gradation, le Conseil d'Etat entend éviter deux grands écueils : d'abord, une inaction basée sur l'espoir que les choses s'arrangeront toutes seules grâce à une hypothétique reprise et des correctifs importants ; ensuite, la prise de décisions brutales dont l'avenir pourrait démontrer qu'elles auront été inutilement douloureuses.

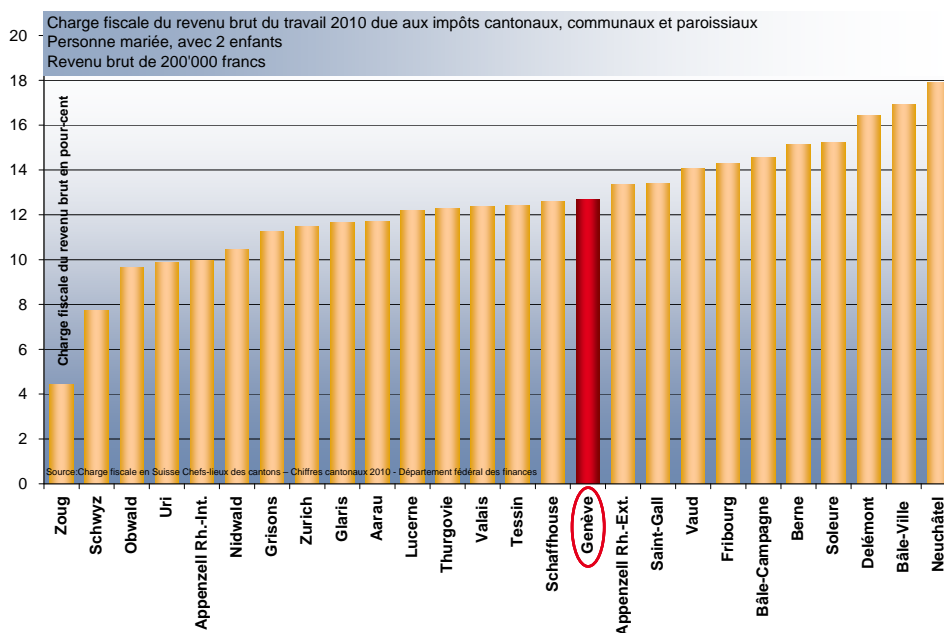
3. Mesures proposées par le Conseil d'Etat en vue du retour à l'équilibre

Dans le choix des mesures, leur caractère conditionnel ou non et le calendrier de leur mise en œuvre, le Conseil d'Etat a été guidé par la volonté de dégrader le moins possible les conditions-cadre en conservant un équilibre entre les différents types de mesures.

En matière de fiscalité, la marge de manœuvre est faible, mais elle existe. La comparaison entre les taux d'imposition effectifs de la fortune des cantons montre qu'il serait risqué d'agir sur ce levier, Genève connaissant déjà une imposition très élevée en comparaison inter-cantonale et internationale (rares sont les pays où cet impôt est encore pratiqué).



Les mesures proposées concernent donc l'impôt sur le revenu. En effet, la baisse d'impôt de 2010 a amélioré l'attractivité du canton, rendant possible d'agir sur des « niches fiscales » ou sur le nombre de centimes additionnels. Ceci est d'autant plus vrai à l'heure où d'autres cantons (dont Zurich), confrontés à des problèmes comparables aux nôtres, seront amenés à augmenter leurs impôts.



Concernant l'impôt des personnes morales, ce serait évidemment un non-sens de les augmenter alors que les entreprises doivent faire face aux effets du « franc fort », que leurs charges ont été alourdies par l'augmentation des allocations familiales et que notre canton se prépare à une baisse généralisée du taux d'imposition à l'horizon 2015 pour répondre à l'abolition des statuts fiscaux.

Dans le domaine de la formation, il n'est pas question de remettre en cause les importantes réformes décidées par le Grand Conseil ou le peuple, en particulier la mise en place de l'harmonisation romande de la scolarité obligatoire qui impose des exigences élevées aux cycles primaires 1 et 2. La réforme engagée au cycle d'orientation doit en outre être menée à son terme. D'autre part, le réseau d'enseignement prioritaire, qui a déjà fait ses preuves, doit être étendu au cycle d'orientation.

L'effort en vue de réaliser 2'500 logements par an pour lutter contre la crise du logement demeure une priorité centrale pour ces prochaines années et exige sans aucun doute des moyens supplémentaires. S'agissant de la mobilité, la poursuite du vaste programme de développement du réseau de tramways doit être garantie, de manière à répondre aux besoins à long terme et permettre un développement harmonieux de l'agglomération.

Le maintien de bonnes conditions-cadres implique la poursuite d'un effort soutenu en matière de sécurité. Cela passe par un renforcement des effectifs et par des mesures d'organisation. L'effort doit également être poursuivi pour adapter la capacité de notre système pénitentiaire aux besoins de la société.

La méthode utilisée par le Conseil d'Etat a donc consisté à maintenir l'augmentation des dépenses exigées pour répondre aux grands défis que notre canton doit relever. Dans un second temps, le Conseil d'Etat a retenu une série de mesures qu'il entend mettre en œuvre ou proposer au Grand Conseil sous forme de projets de loi, s'élevant à un montant de 303 millions. L'objectif est de parvenir à une concrétisation rapide, quelle que soit l'évolution de la conjoncture. Ces mesures sont donc dites « inconditionnelles et d'application immédiate »

a. Mesures pour une mise en œuvre immédiate et non-conditionnelle

	2012	2013	2014	2015	Total
Recettes fiscales	46	38	21	-38	67
Revenus non fiscaux	28	46	-20	-1	53
Réduction des prestations et autres mesures d'économies	33	69	12	5	119
Limitation de l'augmentation des salaires	15	48			63
Total	123	201	13	-34	303

La plupart des ces mesures exigent des changements de lois, dont certaines soumises au référendum obligatoire. Le Grand Conseil aura donc une grande responsabilité dans le processus de retour à l'équilibre.

Recettes fiscales

Le Conseil d'Etat propose de supprimer des niches fiscales, qui constituent des dispositifs législatifs particuliers, voulus par le Grand Conseil, permettant à certaines catégories de contribuables de bénéficier de réductions d'impôt qui ne profitent pas à l'ensemble des

contribuables et qui, soit ne sont pas compatibles avec la LHID, soit constituent des originalités genevoises.

1. Suppression de la déduction sociale sur la fortune jusqu'à 500'000 francs accordée aux contribuables en situation indépendante

La récente réforme sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) a introduit un dispositif inédit qui octroie aux contribuables indépendants une déduction qualifiée de sociale sur leur fortune commerciale, dont le montant s'élève à la moitié de celle-ci, à concurrence d'un montant maximum de 500'000 francs. Cette déduction constitue en fait une exonération partielle de leur fortune commerciale, totalement inconnue dans les autres cantons, qui est clairement incompatible avec la loi fédérale sur harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de se prononcer sur l'incompatibilité de ce dispositif avec le droit fédéral. Il est donc proposé de supprimer ce dispositif ce qui entraînerait des revenus supplémentaires à hauteur de 3 millions de francs dès 2012.

2. Suppression de l'exonération des collections artistiques et scientifiques

Il s'agit d'une autre niche de la législation fiscale genevoise qui exonère de l'impôt sur la fortune les collections artistiques et scientifiques, alors que la loi fédérale d'harmonisation prescrit que seuls le mobilier de ménage et les objets personnels d'usage courant doivent être exonérés. L'accroissement des recettes fiscales résultant de l'abolition de ce dispositif ne peut être précisément chiffré actuellement, mais au vu des valeurs importantes que peuvent représenter ces collections dans le canton, une augmentation appréciable des recettes fiscales est attendue.

3. Augmentation linéaire de 20% de la valeur fiscale des immeubles

L'art. 52 al. 2 LIPP prévoit que l'évaluation des immeubles est faite par des commissions d'expert et vaut pour une période de 10 ans. Dans les faits, la dernière estimation générale des immeubles remonte au début des années 1960 pour la période fiscale 1965-1974. Les valeurs fiscales ont été prorogées en 1975, 1985 et 1995, avec en principe une majoration de 20%. En 2005 et 2008, ces valeurs ont été prorogées sans aucune majoration, pour une période respectivement de 3 et 5 ans. Selon la loi du 30 novembre 2007 sur l'estimation fiscale de certains immeubles (LEFI), le canton de Genève dispose jusqu'au 31 décembre 2012 de valeurs fiscales pour les immeubles concernés. Le département des finances a entrepris dès 2008 un important travail destiné à poser le cadre méthodologique et législatif afin de procéder à la réestimation de ces objets immobiliers, et a en conséquence formulé des propositions d'amendements lors des travaux portant sur la LIPP, qui n'ont pas reçu l'écho attendu. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose de procéder dès 2012 à l'augmentation linéaire de 20% des valeurs fiscales des immeubles concernés, représentant des revenus supplémentaires de 31 millions dès 2012.

4. Modification de la limite pour la déduction des primes d'assurances-maladie et d'assurances-accidents

La LIPP prévoit que les contribuables sont autorisés à déduire de leurs revenus les primes d'assurances-maladie et celles d'assurances-accidents à concurrence d'un montant équivalant au double de la prime moyenne cantonale calculée par classe d'âge d'assurés. Ce plafonnement au double de la moyenne cantonale présente l'inconvénient d'entrer en conflit avec ce que la Confédération et le canton de Genève essaient de promouvoir, c'est-à-dire d'encourager les personnes à choisir des primes moins chères et de prendre des franchises plus élevées. Il ne profite en outre qu'à une minorité de contribuables. Aussi, le Conseil d'Etat propose que cette limite soit abaissée au montant de la prime moyenne cantonale ce qui génère des revenus supplémentaires de 11 millions dès 2012.

5. Suspension du bouclier fiscal

Ce dispositif a été intégré lors de la réforme de la LIPP, afin de limiter la charge maximale des impôts sur le revenu et la fortune à 60% du revenu net imposable. Ce dispositif, similaire à celui adopté par le canton de Vaud en 2009, qui s'adresse aux contribuables disposant d'une importante fortune à faible rendement, est destiné à empêcher que le cumul des impôts sur le revenu et la fortune entame cette dernière et incite les contribuables concernés à quitter le canton. Soucieux de préserver l'attractivité fiscale de Genève, notamment vis-à-vis du canton de Vaud, le Conseil d'Etat entend maintenir ce dispositif. Toutefois, au vu des efforts nécessaires à réaliser pour atteindre un retour à l'équilibre budgétaire, le Conseil d'Etat propose une suspension de ce dispositif en 2013 et en 2014, ce qui générera des revenus supplémentaires de 38 millions en 2013 et en 2014.

6. Instauration d'une taxe sur l'électricité

À l'instar de ce qu'a introduit le canton de Bâle-Ville en 1984, le Conseil d'Etat propose l'instauration d'une taxe d'encouragement sur l'électricité d'un montant de 0,7 ct/kWh, qui est susceptible de rapporter 21 millions de francs dès l'année 2014. Cette taxe représenterait une hausse moyenne de 4% de la facture des usagers genevois, étant rappelé toutefois que les tarifs de l'électricité n'ont cessé de baisser ces dernières années à Genève et qu'une nouvelle baisse de 1 centime par kilowatt/heure est prévue dès 2012. Les revenus de cette taxe sont estimés à 21 millions dès 2014.

Recettes non fiscales

7. Diminution de la commission de perception de l'impôt à la source

En matière d'impôt à la source, l'employeur reçoit une commission de perception dont le taux doit se situer en vertu du droit fédéral entre 2% et 4% du montant de l'impôt à la source perçu. Actuellement, la législation genevoise fixe cette commission de perception à 3%. Compte tenu des outils informatiques dont disposent actuellement la majeure partie des entreprises dans le canton afin d'opérer cette retenue, et de la gestion automatisée qui en découle, le Conseil d'Etat propose d'abaisser cette commission de perception à 2%. Les recettes supplémentaires nettes de l'impôt à la source sont évaluées à 10 millions par année.

8. Émoluments et tarifs de stationnement

Le règlement d'application de la LaLCR plafonne le tarif des parcs à horodateurs à 2 F/heure et prévoit une indexation de ce plafond suivant l'indice genevois des prix, qui n'a jamais été appliquée depuis l'entrée en vigueur de la loi le 15 février 1989. Le taux d'indexation applicable entre février 1989 et septembre 2011 permet de relever ce plafond à 2,86 F/heure. Les tarifs augmentent de la manière suivante: 2,80 F (au lieu de 2 F) dans l'hyper centre, 2,80 F (au lieu de 1,50 F) au centre-ville et 1,50 F au lieu de 1 F dans le reste du canton. Les revenus supplémentaires sont estimés à 7 millions de francs par année.

9. Augmentation des revenus issus des établissements publics autonomes

Services industriels : augmenter dès 2013 les redevances SIG sur l'utilisation du domaine public. Revenu supplémentaire de 20 millions dès 2013.

Aéroport international de Genève : assurer des revenus stables et plus importants pour le canton en provenance de l'AIG par une augmentation de la contribution de ce dernier. Pour chaque exercice concerné par le PFQ, l'AIG contribuera aux recettes de l'Etat à concurrence d'un minimum garanti de 30 millions, sans que cela n'entrave sa capacité d'investissement à long terme.

Dépenses liées aux prestations

10. Réduction des charges

Diminution moyenne de 2% sur la globalité des charges de personnel, des dépenses générales et des subventions (indemnités et aides financières) pour 2013, à raison de 0,67% en 2012 et 1,33% en 2013. Cette mesure ne pourra pas se réaliser au travers d'efforts d'efficacité, mais nécessitera des arbitrages au niveau des prestations fournies. L'économie prévue est de 34 millions en 2012 et 68 millions en 2013.

11. Mesures sur les prestations complémentaires

Le PFQ prévoit plusieurs adaptations dans le domaine des prestations complémentaires versées aux rentiers AVS/AI, notamment en supprimant des effets de seuils liés aux subsides d'assurance-maladie, et en palliant certaines lacunes de la législation actuelle sur les plafonds. L'économie est estimée à 0,6 million en 2012 et pourrait atteindre 2,5 millions en 2015.

Dépenses liées à la rémunération

12. Suspension de l'indexation des salaires

Suspension de l'indexation du personnel de l'Etat jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire. Économie de 31 millions en 2013 selon les hypothèses retenues dans le PFQ. Compte-tenu de l'incertitude sur l'évolution conjoncturelle, la mesure est conditionnelle pour les deux années suivantes.

13. Limitation des mécanismes salariaux

Dès 2012, limitation des mécanismes salariaux à une demi-annuité en 2012 et en 2013. Économie de 15 millions en 2012 et de 17 millions supplémentaires en 2013.

b. Catalogue des mesures d'appoint pour une mise en œuvre conditionnelle

	2012	2013	2014	2015	Total
Centimes additionnels		87	94	6	188
Réduction des prestations de 1% en 2014			41	0	41
Indexation			41	42	84
1/2 annuité en 2014 et 2015			18	18	36
Total	0	87	194	67	349

Les mesures décrites ci-dessous sont celles auxquelles le Conseil d'Etat proposera de recourir si l'évolution économique, l'avance de la taxation et d'autres éléments contextuels ne devaient pas améliorer la situation prévue dans l'hypothèse du scénario modéré. Ces mesures complémentaires sont donc considérées comme « conditionnelles ». Ainsi que nous l'avons souligné plus haut, la probabilité de leur mise en œuvre n'est pas connue. Elles ont toutefois le mérite de montrer l'ampleur de l'effort qui devrait être demandé aux contribuables et aux collaborateurs-trices de l'Etat sans amélioration des perspectives actuelles.

Ces mesures ont un potentiel de nuisance important, puisqu'elles sont susceptibles de remettre en cause la qualité des conditions-cadre à Genève. Elles pourraient entraîner notre

canton dans une spirale négative dont le Conseil d'Etat mesure entièrement les dangers. Il les considère comme une solution de dernier recours qu'il n'utilisera que si cela s'avère nécessaire et en modèlera le recours à la plus stricte nécessité.

1. Augmentation des centimes additionnels

Augmentation provisoire de 7 centimes additionnels cantonaux sur les personnes physiques, échelonnée entre 2013 et 2015 de la manière suivante : 3.5 centimes en 2013 et 3.5 centimes en 2014 pour des revenus supplémentaires de 87 millions en 2013 et de 94 millions en 2014. La baisse s'effectuera en fonction de la situation financière de l'Etat.

2. Poursuite de la diminution des charges

Diminution supplémentaire de 1% sur la globalité des charges de personnel, des dépenses générales et des subventions (indemnités et aides financières) en 2014. Cette mesure ne pourra pas se réaliser au travers d'efforts d'efficacité, mais nécessitera des arbitrages au niveau des prestations fournies. Économie de -41 millions en 2014.

3. Poursuite de la limitation des mécanismes salariaux

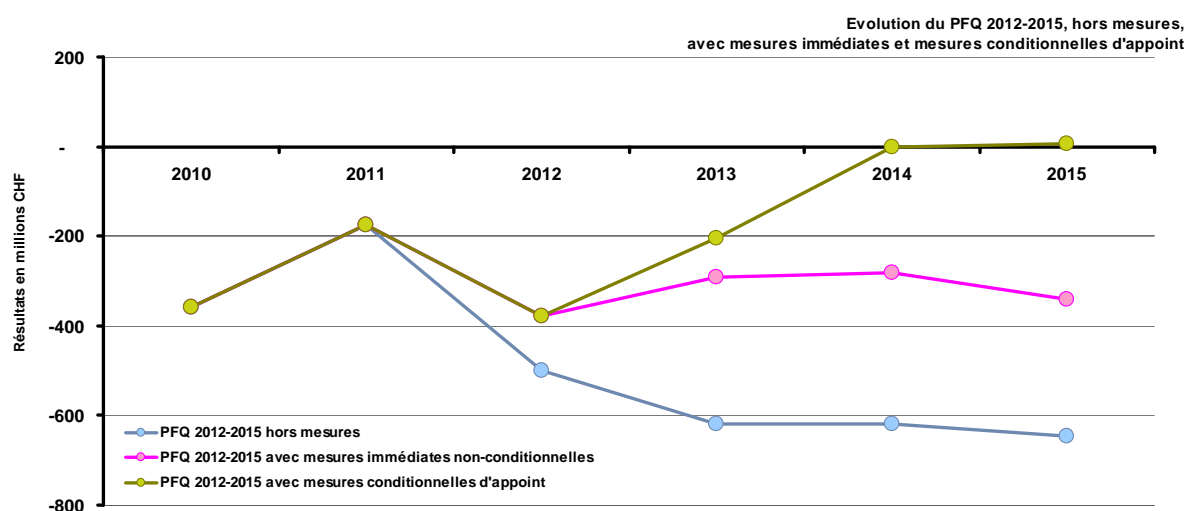
Maintien de la limitation des mécanismes salariaux à une demi-annuité en 2014 et 2015. Économie de -18 millions en 2014 et de -18 millions en 2015.

4. Poursuite de la suspension de l'indexation des salaires

Maintien de la suspension de l'indexation en 2014 et 2015. Économie de 42 millions en 2014 et de 42 millions en 2015, selon les hypothèses retenues dans le PFQ.

Le graphique ci-dessous, montre l'effet de l'intégration de l'effet des mesures immédiates et conditionnelles sur le résultat.

Comparaison des résultats PFQ 2012-2015 hors mesures, avec mesures non-conditionnelles, et avec mesures d'appoint conditionnelles



4. Etat de la performance financière 2012-2015

Le PFQ 2012-2015 présente l'évolution de la performance financière (compte de fonctionnement) en intégrant l'ensemble des mesures retenues conditionnellement ou inconditionnellement par le Conseil d'Etat. Il est fondé sur les hypothèses macroéconomiques retenues par le Groupe de perspectives économiques à la fin du mois de septembre 2011, qui sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Prévisions du Groupe de perspectives économiques, 30 septembre 2011

Hypothèses macro-économiques	2012	2013	2014	2015
PIB CH, variation annuelle réelle %	1,0%	1,5%	1,9%	1,9%
PIB GE, variation annuelle réelle %	1,5%	2,0%	2,4%	2,4%
Renchérissment GE, variation annuelle moyenne	0,4%	0,7%	(1%)	(1%)
Taux de chômage moyen GE	6,1%	6,1%	-	-
LIBOR CHF à trois mois, moyenne annuelle	0,0%	0,3%	-	-
Taux à 10 ans, moyenne annuelle	1,2%	1,5%	-	-

Source : GPE pour les années 2012 et 2013. Pour 2014 et 2015 : potentiel de croissance.
Les données entre parenthèse ont été établies par la DGFE en l'absence de prévisions du GPE

Pour l'année 2012, il a été opéré une distinction entre le *budget amendé* par le Conseil d'Etat - qui ne contiendra que les mesures qui n'exigent pas de changements légaux ou dont les bases légales peuvent être adoptées en même temps que la loi budgétaire - et la *projection 2012*, qui intègre pour information l'ensemble des mesures qui peuvent entrer en vigueur en 2012, pour autant qu'elle soit traitée avec diligence par le Grand Conseil.

Vue d'ensemble du PFQ 2012-2015

	B2011	PB 2012 amendé**	Var Proj.		Proj.		PF 2013	Var 2014	PF 2014	Var 2015	PF 2015	Var. 2015-2011
			2012 / B2011	2012 / B2011	2012*	Var 2013						
PFQ Total Charges	7791	7996	2.6%	2.6%	7995	1.5%	8114	1.4%	8226	1.6%	8356	7.3%
Revenus	7616	7558	-0.8%	0.0%	7619	3.8%	7908	4.0%	8226	1.7%	8366	9.8%
Résultat	-175	-437			-376		-206		0		10	

* Projection 2012 selon liste des amendements budgétaires, techniques et du programme de mesures au 21.11.2011, ainsi que les mesures annoncées

** PB Amendé selon liste des amendements budgétaires, techniques et du programme de mesures au 21.11.2011

Au niveau des charges, on constate que l'écart à la règle des 2% est compensé par des croissances plus faibles en 2013-2014, de sorte que du budget 2011 au budget 2014, on retrouve un taux de croissance égal à 2%. Il ne s'agit donc pas d'une réduction des dépenses publiques, mais simplement d'une décélération du rythme d'augmentation prévu.

Cette manière de procéder permet de faire face aux obligations légales de l'Etat envers des tiers, tout en mettant des ressources supplémentaires à disposition pour le maintien de la qualité des conditions-cadres. En d'autres termes, les petites baisses de prestations opérées dans le « grand Etat » et le sacrifice demandé aux collaborateurs-trices permettent de financer de nouvelles dépenses contraintes ou considérées comme incontournables.

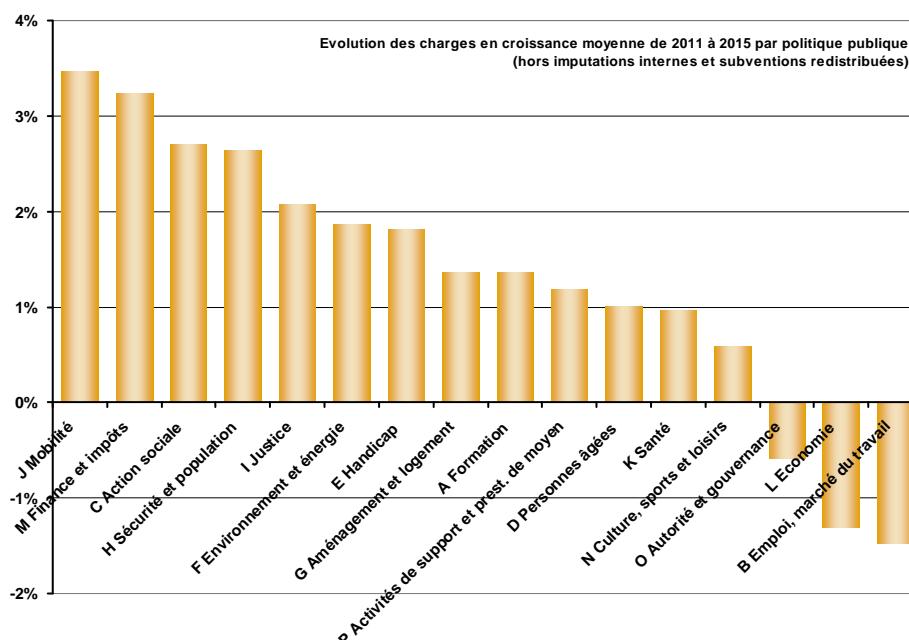
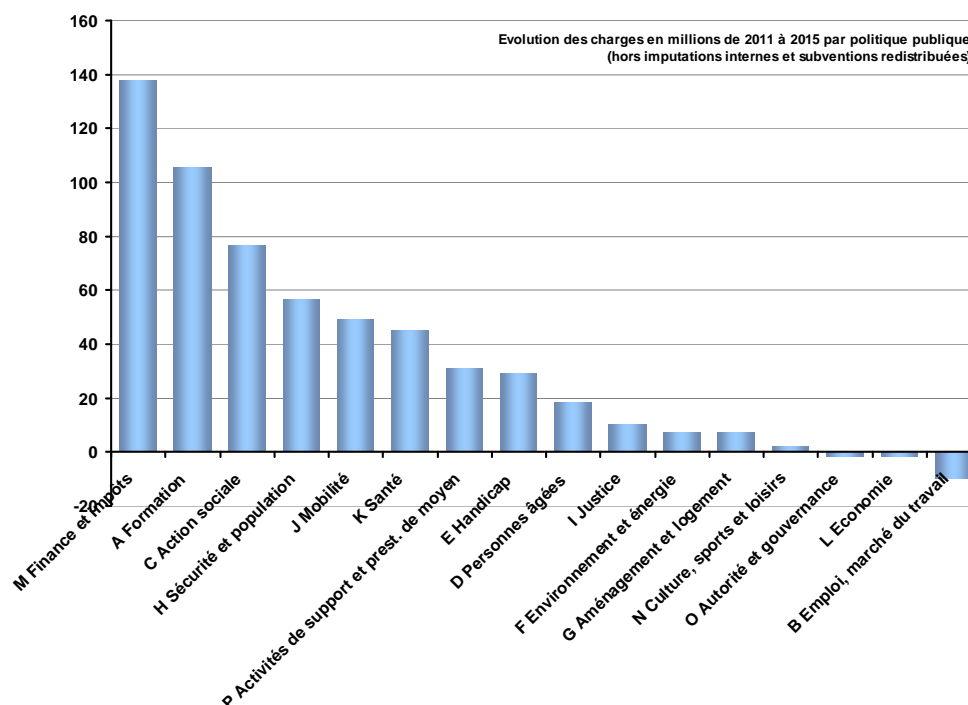
En ce qui concerne les recettes, les différentes mesures prises et l'attente de jours meilleurs sur le plan économique à l'horizon 2013-2014 permettent de retrouver un rythme

d'accroissement des recettes beaucoup plus soutenu. Pour 2012, en revanche, la croissance reste nulle, du fait de la disparition de 235 millions de recettes extraordinaires entre le budget 2011 et le budget 2012 (revalorisation des terrains du PAV propriété de l'Etat de Genève suite à leur déclassement par le Grand Conseil).

Les mesures présentées plus haut permettent donc d'atteindre l'objectif de l'équilibre à moyen terme. Dans le cas où il ne se dégagerait pas de majorité au Parlement pour accepter certaines de ces mesures, ou si le peuple refusait une partie de ces mesures dans le cadre d'un référendum obligatoire (fiscalité) ou facultatif, le résultat final ne devrait pas être très différent. Comme indiqué au début de ce Rapport, le peuple devrait alors obligatoirement trancher, en 2013 ou en 2014, entre des mesures d'économies et des recettes supplémentaires, conformément à la Constitution et à la Loi.

5. Analyse de l'évolution par politique publique

Tableaux sur les charges par politique publique



Les cinq principales politiques publiques consommatrices de nouvelles ressources sont la finance et les impôts (M), la formation (A), l'action sociale (C), la sécurité et la population (H) et la mobilité (J). Ces dernières représentent 76% des augmentations de charges sur la période 2012 à 2015, soit près de 426 millions.

- La *politique publique M* augmente de 138 millions, soit de 3,2% en moyenne annuelle. Cette croissance revient pour l'essentiel à la forte variation du coût de la péréquation inter-cantonale à la charge de notre canton (+46 millions), à l'augmentation de la compensation aux communes frontalières et des variations des irrécouvrables et des provisions pour débiteurs douteux (+46), à la hausse des intérêts fiscaux créanciers (+16) et à celle des intérêts sur la dette (+19).
- La *formation* voit ses charges augmenter de 106 millions, mais cette politique garde une croissance modérée en terme relatif, soit 1,4% par année sur la durée du PFQ. Les réformes du cycle d'orientation et Harmos sont prises en compte dans cette enveloppe.
 - L'*action sociale* intègre dans sa planification les croissances des allocations à des tiers de l'Hospice général, de l'assurance maladie et du soutien à la famille.
 - La *sécurité et la population* croît de 57 millions pour couvrir le renforcement de la police et du personnel pénitencier.
 - La *mobilité* augmente de 49 millions et représente la première politique publique en termes de croissance relative, avec un taux annuel moyen de 3,5%. Ces budgets supplémentaires servent principalement à financer les TPG. En outre, cette augmentation sert aussi à couvrir les augmentations d'amortissements consécutifs à la mise en service des nouvelles lignes de tram et à financer l'entretien des artères.

La *santé* (K), les activités de *support et les prestations de moyen* (P), le *handicap* (E) et les *personnes âgées* (D) représentent l'essentiel du solde des croissances de charges, avec un total de 124 millions supplémentaires. Ces augmentations sont générées par les prestations complémentaires (E et D), les amortissements (P) et le nouveau mode de financement des hôpitaux (K).

Enfin, trois politiques publiques sont en recul, soit *l'économie* (L), *l'autorité et la gouvernance* (O) et *l'emploi et le marché du travail* (B).

6. Plan d'investissements

Les budgets et les comptes d'investissement reflètent les mouvements du patrimoine administratif qui est constitué des actifs affectés de manière durable à l'exécution d'une tâche publique. Ils sont composés de recettes et de dépenses :

- Les recettes d'investissement représentent les financements mis à disposition de l'Etat par des tiers dans le cadre d'acquisition ou de construction d'actifs du patrimoine administratif, ou des produits liés à l'aliénation d'actifs inscrits au patrimoine administratif.
- Les dépenses d'investissement correspondent aux dépenses relatives à l'acquisition ou à la construction d'immobilisations corporelles ou incorporelles ainsi qu'à l'octroi de subventions d'investissement à des tiers, de prêts ou de capitaux de dotation inscrits au patrimoine administratif.

Plan d'investissements (hors transferts d'actifs / y compris location-financement)

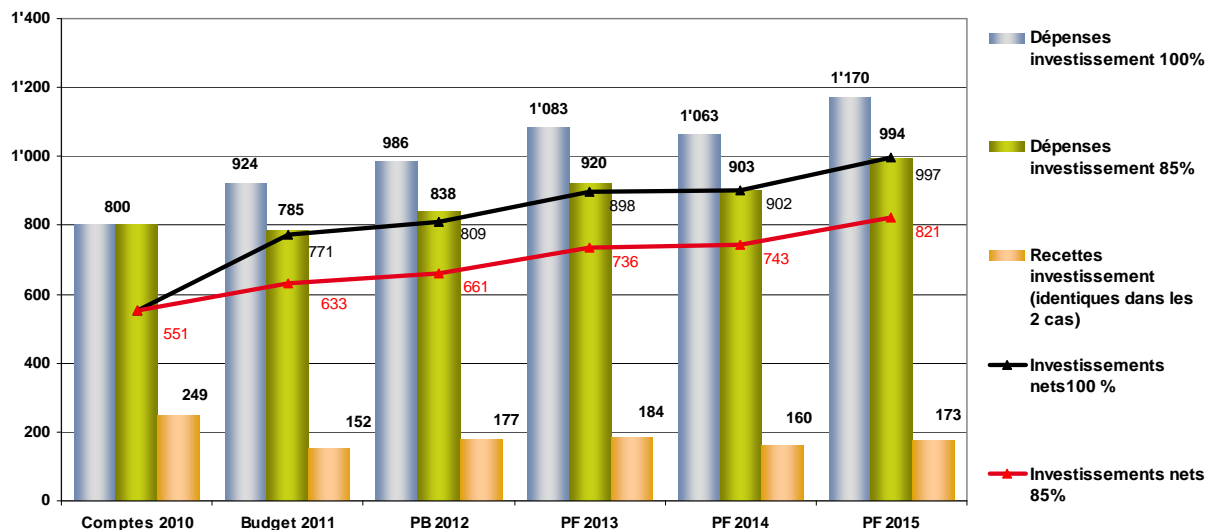
<i>en millions de francs</i>	Comptes 2010	Budget 2011	PB 2012	PF 2013	PF 2014	PF 2015	Somme 2012-2015	Prévision 2016-2020
Dépenses	800	924	986	1'083	1'063	1'170	4'301	4'451
Recettes	-249	-152	-177	-184	-160	-173	-695	-799
Investissements nets	551	771	809	898	902	997	3'606	3'652

Le plan d'investissements 2012-2015 traduit la volonté du Conseil d'Etat de doter le canton d'infrastructures publiques nécessaires à la poursuite durable de son développement. Il est basé sur les crédits votés et les besoins identifiés jusqu'en 2015 qui font état d'un niveau de dépenses d'investissements supérieur au milliard de francs annuel.

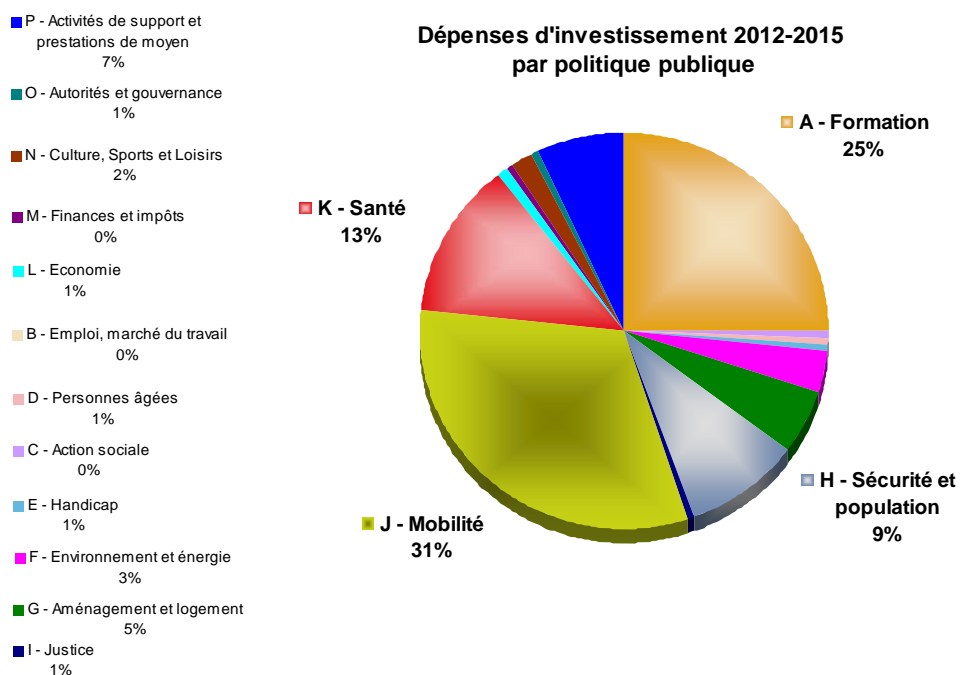
Les dépenses cumulées sur 4 ans se montent à 4,3 milliards. Les recettes, quant à elles, totalisent 695 millions (recettes de location-financement comprises). Ainsi, les estimations pour la période 2012-2015 atteignent 3,6 milliards nets, soit une moyenne annuelle nette d'environ 900 millions.

La progression régulière des investissements se poursuivra dans les années à venir en raison des nombreux projets en cours de réalisation ou à lancer d'ici 2015.

Compte-tenu d'un taux de réalisation prévisionnel de 85% des dépenses, les investissements pour les quatre ans à venir se présentent ainsi :



La répartition des dépenses sur les seize politiques publiques démontre que plus des trois quarts des besoins en investissements sont concentrés sur un quart d'entre elles, soit : la Mobilité (31%), la Formation (25%), la Santé (13%) ainsi que la Sécurité et population (9%).



Le Conseil d'Etat met donc l'accent sur des investissements en lien avec ces politiques publiques majeures, ce qui se traduit notamment par la mise en œuvre des projets suivants :

- **Mobilité** : CEVA, extension du réseau de tramways, dépôt TPG, projets d'infrastructures ferroviaires et du trafic d'agglomération.
- **Formation** : CMU (5^e et 6^{ème} étapes), construction de nouveaux bâtiments pour la HEG, l'Université et l'ECG.
- **Santé** : construction et équipement des bâtiments hospitaliers de la Maternité (3^e étape), du bâtiment des lits 2 et de la 3^e étape de l'hôpital des enfants.
- **Sécurité et population** : étude, construction et équipement des 2^e et 3^e étapes de l'Hôtel de police, de la Brenaz II et de Champ-Dollon II.

Il convient également de préciser que des investissements importants sont réalisés dans les domaines de l'aménagement et du logement (LUP), qui contribuent aussi au développement régional.

En outre, le maintien en état et le renouvellement du patrimoine administratif existant est assuré par le biais des crédits de programme, qui représentent près de 28% des dépenses pour les quatre prochaines années.

7. Dette

Le niveau de la dette s'accroît durant la période 2012-2015, essentiellement en raison du montant toujours très élevé des investissements planifiés pour cette même période. Le taux de réalisation des investissements retenu et sous-jacent au calcul d'évolution du niveau de la dette se monte à 85%. En effet, généralement, le montant des investissements planifiés n'est pas atteint dans sa totalité, cependant le taux de réalisation des investissements nets est en progression puisqu'il est passé de 71% en 2009 à 81% en 2010.

Les intérêts de la dette sont en baisse pour l'année 2012, malgré une augmentation attendue du niveau de la dette cette même année, puis ils augmentent progressivement pour la période 2013-2015 reflétant bien, sur cette période, la hausse du niveau de la dette.

	B2011	PB2012	PF2013	PF2014	PF2015
Intérêts de la dette (en millions)	254,0	246,8	259,7	267,6	273,2
Dette fin d'année (en milliards)	10,8	11,4	11,9	12,1	12,4
Taux de couverture de la dette par les revenus ajustés (en %)	143%	152%	152%	150%	148%

8. Risques et opportunités

Les risques et opportunités sont des événements dont la survenance n'est pas assez certaine pour être intégrée au PFQ, ou dont l'évaluation est incertaine. Certains risques et opportunités, dont la probabilité est faible, n'apparaissent pas dans les passifs et actifs éventuels des états financiers de l'Etat de Genève.

Les trois risques majeurs de l'Etat sont une récession mondiale (en lieu et place du scénario de croissance modéré retenu dans le présent PFQ), les mesures d'assainissement des caisses de retraite qui pourraient être significativement augmentées en fonction de l'évolution des taux d'intérêts et des marchés actions et, à moyen terme, la probable abolition des statuts fiscaux cantonaux qui pourrait entraîner des délocalisations d'entreprises à l'étranger.

En ce qui concerne les risques liés aux politiques publiques consommatrices de ressources, le PFQ prévoit une croissance des charges significative pour les politiques publiques "mobilité", "sécurité", "santé", "action sociale" et "finance et impôts". Dans le cas du scénario de récession mondiale, il est possible que la croissance des charges politiques publiques "action sociale" et "finance et impôts" soit supérieure à celle adoptée dans le cadre du PFQ. Les autres politiques publiques sont influencées à moyen terme par des déterminants peu sensibles au scénario retenu (allongement de la durée de vie et vieillissement de la population, augmentation de la population).

A. Risques et opportunités macro-économiques

PIB

Le modèle d'estimation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques exploite la relation entre l'évolution du revenu et celle de l'impôt des contribuables. L'évolution du revenu est approximée en utilisant la croissance du PIB. Ainsi, une augmentation du PIB d'un point de pourcentage génère des revenus fiscaux supplémentaires d'environ 75 millions pour les personnes physiques. S'agissant des personnes morales, le montant des bénéfices des entreprises évolue certes à moyen terme dans le même sens que le PIB, mais il n'existe aucun moyen de corréliser statistiquement l'évolution du PIB avec celle des recettes fiscales provenant des personnes morales. Le constat est identique pour les impôts immobiliers. Les trois scénarios présentés plus haut génèrent un écart de 420 millions pour les recettes fiscales en 2015 (écart entre les dernières prévisions de l'institut KOF et celui d'une récession en 2012 suivie d'une reprise modérée).

Taux d'intérêts

La dette du canton de Genève est composée à plus de 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe, ce qui la rend peu sensible aux variations des taux d'intérêts. Il est actuellement estimé qu'une variation de 0,5% des taux d'intérêts se traduirait par une hausse des intérêts de 10 millions de francs sur une année. Par ailleurs, une augmentation de 0.5% des taux d'intérêts générerait également une revalorisation des taux pratiqués par l'administration fiscale cantonale, et donc une amélioration du résultat de l'Etat de 16 millions, les intérêts créanciers étant largement supérieurs aux intérêts débiteurs.

Inflation

L'Etat de Genève est relativement protégé, sauf en cas de très forte inflation, ce qui est relativement peu probable. En effet, l'inflation serait pratiquement répercutée sur une partie significative des revenus (si les revenus de l'activité dépendante augmentaient à hauteur de l'inflation), alors qu'elle aurait seulement un effet sur certaines charges. En effet, le PFQ ne prévoit pas d'indexation des charges de personnel jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire. En ce qui concerne les principales allocations à des tiers (prestations complémentaires AVS/AI,

revenu minimum d'aide sociale et l'assistance sociale individuelle), les règles d'indexation sont fixées au plan fédéral.

B. Risques et opportunités liées à des décisions fédérales

Abolition des statuts fiscaux

Afin de régler le différend fiscal qui l'oppose à l'Union européenne depuis 2007, il est probable que la Confédération se résolve bientôt à abolir les statuts fiscaux cantonaux, soit en particulier les statuts de société holding et de société mixte. Genève hébergeant plusieurs centaines d'entreprises bénéficiant de tels statuts (environ 1'300), lesquelles occupent plusieurs milliers d'employés, les enjeux liés à cette abolition sont considérables. Une telle abolition se traduirait en effet:

- soit par une hausse d'impôts substantielle pour les sociétés concernées, qui conduirait vraisemblablement à la délocalisation d'un bon nombre d'entre elles, avec la perte de milliers d'emplois et plus d'un milliard de recettes fiscales;
- soit par une réduction du taux effectif d'impôt de l'ensemble des sociétés, qui induirait également des centaines de millions de pertes de recettes pour l'Etat de Genève.

Confronté à cette alternative, le Conseil d'Etat a déjà indiqué qu'il entendait donner priorité à la conservation des emplois et forger une stratégie, en collaboration avec les sociétés concernées, les partenaires sociaux et les communes, afin de respecter les intérêts légitimes des uns et des autres. Ce processus inclura la détermination du taux d'impôt effectif concurrentiel au niveau international et inter-cantonal, l'examen de mesures permettant de compenser la baisse des recettes fiscales, ainsi que la répartition de la baisse entre la Confédération, le canton et les communes.

Selon l'hypothèse la plus optimiste, une telle réforme induirait une baisse de recettes fiscales d'au moins 350 millions de francs entre 2015 et 2019. Ainsi, le PFQ prend-il déjà en compte une baisse des recettes fiscales de 70 millions de francs en 2015. En cas de délocalisation de ce type d'entreprises, et des pertes fiscales découlant des destructions d'emplois à forte valeur ajoutée, le risque pourrait cependant être trois fois plus élevé.

Péréquation inter-cantonale (RPT)

La participation du canton à la péréquation horizontale des ressources dépend non seulement de l'évolution de sa propre capacité financière, mais également de sa position relative à celles des autres cantons. Le niveau de cette participation est par conséquent difficilement prévisible.

Les chiffres actuels découlent des prévisions de l'institut BAK et sont entachées d'une forte volatilité. Les projections transmises par le BAK au mois d'août 2010 laissaient en effet présager une diminution de la participation du canton de Genève à la péréquation des ressources pour les années 2012 à 2015. Ces données ont été prises en compte dans le PFQ 2011-2014. Les dernières prévisions, transmises en septembre 2011, indiquent une forte augmentation de la participation genevoise :

Péréquation horizontale des ressources - contribution du canton (millions)	2011	2012	2013	2014	2015
Projection août 2010 (PFQ 2011-2014)	312	303	299	270	256
Projection septembre 2011 (PFQ 2012-2015)	312	345	356	365	358
Écart	-	+42	+57	+95	+102

Les chiffres retenus pour le PFQ 2012-2015 présentent des augmentations significatives. Ces projections pourraient s'avérer plus favorable pour le canton de Genève avec les projections des recettes fiscales finalement retenues pour le PFQ 2012-2015.

Nouveau mode de financement des hôpitaux

Le nouveau mode de financement des hôpitaux décidé au niveau fédéral doit entrer en vigueur en 2012. Il génère une augmentation des charges pour l'ensemble des cantons, entre autres par la prise en charge des soins dispensés dans les hôpitaux privés. Les mandats de prestations à des cliniques privées sont actuellement estimés à 21 millions pour l'année 2012. Ce montant correspond aux projections financières des actes médicaux qui seront attribués par l'Etat de Genève à ces partenaires de soins. Dans le canton de Genève, l'incertitude demeure forte quant à l'attrait pour les hôpitaux privés de prestations remboursées selon le nouveau système de paiements au forfait. Sans qu'il soit possible de se prononcer sur sa probabilité, le risque est évalué à 55 millions de francs d'ici à 2015, dont à déduire éventuellement une diminution de la subvention hospitalière consécutive à une utilisation proportionnellement plus forte des services du secteur privé.

Abolition des forfaits fiscaux

Au niveau fédéral, une initiative parlementaire "*Abolir les privilèges fiscaux accordés aux riches étrangers*" a été déposée en juin 2011, proposant d'abroger les dispositions actuelles qui traitent de l'imposition d'après la dépense. Sur le plan cantonal, le parti socialiste genevois a lancé en septembre 2011 une initiative «pour la suppression des forfaits fiscaux». Les recettes fiscales provenant des personnes imposées d'après la dépense dans le canton de Genève s'élevaient à 88 millions en 2009, hors droits de succession en ligne directe. Ce chiffre ne représente pas le risque encouru par l'Etat, car il ne tient pas compte de l'occupation des habitations laissées vacantes par le départ d'une grande partie des intéressés, remplacés par des contribuables imposés de manière ordinaire. A noter qu'un projet de loi fédéral actuellement à l'examen prévoit un durcissement des conditions d'imposition de ce type de contribuable. En cas d'acceptation, il n'aura toutefois que peu d'impact sur les montants d'impôt à Genève, car notre canton applique déjà des critères proches de ceux prévus par ce projet.

Réforme de la fiscalité successorale

Une initiative populaire fédérale qui se nomme "*Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS*" a été lancée afin de réformer la fiscalité successorale. Elle prévoit que la Confédération impose les successions et les donations supérieures à 2 millions. Deux tiers des recettes seraient versées au Fonds de compensation de l'AVS et un tiers reviendrait aux cantons. Les droits cantonaux actuels seraient abrogés. A noter que cette initiative a peu de chances d'être soumise au peuple durant cette législature, car le délai pour la récolte des signatures est fixé au 16 février 2013. Le temps nécessaire aux divers examens qui suivront, portera la date des votations au-delà de 2014.

Part aux bénéficiaires de la BNS

Un nouvel accord est en cours de négociation entre le Département fédéral des finances et la BNS. Cet accord prévoirait une réduction de 60% des versements liés à la part aux bénéficiaires BNS. C'est l'hypothèse retenue par le Conseil d'Etat dans le cadre du PFQ. Pour Genève, le versement annuel de 97 millions selon la convention de 2008 serait ainsi réduit de 58 millions pour s'élever à 39 millions dès 2012. Dans l'attente de la ratification de cet accord, l'incertitude est grande pour les années 2011 et suivantes, notamment en cas de pertes significatives de la BNS liées au cours de l'Euro.

C. Risques et opportunités liés à des procédures juridiques

Actions civiles intentées contre le réviseur Ernst & Young et contre la Confédération, et procédure pénale contre les ex-dirigeants de la BCGE

En 2003, l'Etat de Genève a réclamé par la voie civile à la société Ernst & Young SA le remboursement du préjudice subi suite à l'assainissement de la Banque cantonale de Genève (BCGE). Cette action en justice est fondée sur les graves manquements à ses obligations légales commis par Ernst & Young SA en qualité de réviseur statutaire et bancaire de la BCGE de 1994 à 2000 (ainsi que, auparavant, de la Caisse d'épargne et de la Banque hypothécaire du canton de Genève). Le montant réclamé correspond au total du dommage estimé de l'Etat de Genève au 31 décembre 2010, soit 2,34 milliards de francs.

Par ailleurs, le canton de Genève a déposé en 2002 une demande en dommages-intérêts contre la Confédération suisse, en raison des défaillances de la Commission fédérale des banques (aujourd'hui la FINMA) dans la surveillance de la BCGE et des deux établissements publics qui l'ont précédée. La procédure est actuellement dans l'attente de la décision prochaine du Tribunal administratif fédéral devant statuer sur le refus du département fédéral des finances, organe chargé d'instruire la demande, de reconnaître la qualité pour agir de l'Etat de Genève.

D. Risques liés à des décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil

Risques liés aux caisses de pension CIA et CEH

Engagement net de prévoyance

L'engagement net de prévoyance total de la CIA et de la CEH a quasiment doublé de fin 2007 à fin 2010 en raison de l'allongement de la durée de vie et du faible rendement des valeurs mobilières :

	<u>31.12.2007</u>	<u>31.12.2008</u>	<u>31.12.2009</u>	<u>31.12.2010</u>
CIA	2'468	3'935	4'037	4'594
CEH	399	1'071	953	1'067
Engagement net total	2'867	5'006	4'990	5'661

L'engagement net de prévoyance risque de fortement augmenter au 31 décembre 2011 en raison des mauvaises performances des valeurs mobilières et de l'appréciation du franc suisse durant l'année 2011.

Nouvelles dispositions fédérales dès 2012

Les nouvelles dispositions de la LPP approuvées par les chambres fédérales les 19 mars et 17 décembre 2010, ci-après les nouvelles dispositions fédérales (NDF), entrent en vigueur en 2012. Ces NDF imposent aux caisses de pension publiques fonctionnant selon un système de capitalisation partielle, d'une part, qu'elles couvrent en tout temps l'intégralité des engagements envers les pensionnés et, d'autre part, qu'elles atteignent par paliers un taux de couverture de 80% en 2052 (les paliers intermédiaires sont de 60% en 2020 et de 75% en 2030).

Mesures d'assainissement prévues par le Conseil d'Etat

Une première mesure d'assainissement consiste à augmenter le taux de cotisation des assurés actifs de la CIA et de la CEH et à geler l'indexation des rentes, dans le but de stabiliser les degrés de couverture de ces caisses. Le PL 10709, qui prévoit ces mesures, a été approuvé par le Grand Conseil en juin 2011. Les cotisations ont été augmentées de 1% en septembre 2011. Elles seront de nouveau augmentées aux 1^{er} janvier 2012 et 2013.

La deuxième mesure consiste en la fusion des deux caisses pour donner naissance à la Caisse publique du canton de Genève (CPCG), assortie d'une augmentation du financement (cotisations) et d'une modification des prestations. Le PL 10847 qui le prévoit a été approuvé par le Conseil d'Etat en août 2011 et transmis au Grand Conseil. Des projections actuarielles indiquent que l'objectif de couverture de 80% est atteint en 2052 avec le nouveau financement et le nouveau plan de prestations.

Ces projections seront prochainement actualisées pour tenir compte de la forte baisse des valeurs mobilières intervenue au cours de l'année 2011. Si nécessaire, le plan de prestations devra être adapté. La non atteinte des paliers intermédiaires de 60% en 2020 et de 75% en 2030 pourrait amener l'Etat de Genève à constituer d'importantes provisions.

Report ou abandon du projet de fusion de la CIA et de la CEH

La CPCG couvrirait l'intégralité des engagements envers les rentiers sur la base des bilans au 31 décembre 2009 et 2010 de la CIA et de la CEH. En revanche, en cas de report ou de rejet du projet de fusion des caisses, il est probable que la CIA nécessite des mesures d'assainissement à court terme nécessitant un provisionnement, voire une sortie de ressources pour l'Etat. En effet, le taux de couverture des pensionnés et le découvert correspondant s'élevaient respectivement à 94,3% et 361 millions de francs au 31 décembre 2010.

De plus, Standard & Poor's a clairement indiqué, dans son communiqué de presse du 5 août 2011, que la note de l'Etat de Genève pourrait être revue à la baisse si la réforme des caisses de pensions n'était pas réalisée selon le plan de l'administration cantonale.

Nouveau système de rémunération (projet SCORE)

Conformément à son programme de législature, le Conseil d'Etat a initié le processus devant mener à un nouveau système d'évaluation des fonctions, fondé sur la liste des emplois-métiers définie au cours de la précédente législature.

Il est fortement souhaité que ce nouveau système entre en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Le délai dépendra toutefois de la durée des négociations avec les associations représentatives du personnel et du temps de traitement du projet de loi (nouvelle grille salariale) par le Grand Conseil.

Il est aujourd'hui impossible de fixer le coût de cette opération. En prenant en compte l'exemple récent du canton de Vaud, il pourrait être compris dans une fourchette allant de 50 à 80 millions de francs, les "perdants" du nouveau système conservant les droits acquis. Il s'agit d'une charge provisoire dont l'effet ne serait pas complètement récurrent, notamment en fonction des mesures qui pourraient être prises par le Conseil d'Etat.

Projet Curabilis

Le projet Curabilis (L 10418, adopté le 15 mai 2009) comprend un établissement pour l'exécution, de nature pénale, de mesures thérapeutiques institutionnelles pour le traitement des troubles mentaux et de l'internement, le centre de psychothérapie de la Pâquerette et l'unité carcérale psychiatrique. Ces établissements devraient ouvrir par étapes dès novembre 2013. Les coûts y relatifs font encore actuellement l'objet d'une étude et, de ce fait, n'ont pas pu être intégrés en totalité dans le présent PFQ. Une fois qu'ils seront définitivement déterminés, un projet de loi sera déposé par le Conseil d'Etat.

Il est à noter que certains frais liés à Curabilis sont déjà intégrés dans le plan financier, il s'agit des charges salariales liées aux agents de détention déjà engagés afin d'avoir terminé la formation lors de l'ouverture de l'établissement et des frais de fonctionnement pénitentiaire estimés. Les charges intégrées s'élèvent à 10 millions. Les recettes estimées de Curabilis ont également été intégrées pour 6 millions. Il en demeurera pas moins un risque d'écart entre les montants déjà inscrits, les montants qui ressortiront de l'étude et les montants réels d'exploitation. Ces écarts, qui peuvent être soit négatifs soit positifs, pourraient se ressentir dès 2014.