

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2024-2027
de la République et canton de Genève**

Table des matières

Introduction	4
Chapitre 1 Compte de fonctionnement prévisionnel	7
Chapitre 2 Plan de mesures du Conseil d'Etat	9
Chapitre 3 Effets liés à la crise migratoire	12
Chapitre 4 Evolution du résultat sur la période du PFQ	13
Chapitre 5 Evolution des revenus.....	14
Chapitre 6 Evolution des charges par catégorie	16
Chapitre 7 Evolution des charges par politique publique	19
Chapitre 8 Evolution des postes.....	25
Chapitre 9 Investissements.....	28
Chapitre 10 Evolution de la dette.....	30
Chapitre 11 Evolution de la réserve conjoncturelle	31
Chapitre 12 Risques liés aux instruments de politique budgétaire	32
Chapitre 13 Risques financiers.....	33
Conclusion.....	38

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Contenu du rapport – cadre légal

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2024-2027 (PFQ 2024-2027) est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les trois ans suivant le budget. Il est présenté par politique publique.

Il est généralement présenté en même temps que le projet de budget (PB), soit au plus tard le 15 septembre. Cette année cependant, il est présenté en annexe du programme de législature (PDL).

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

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

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 5, 6 et 7 du présent rapport, l'actualisation des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat au chapitre 2, celle des dépenses et recettes d'investissement au chapitre 9, l'évolution de la dette au chapitre 10 et l'évaluation des risques aux chapitres 12 et 13. De plus, l'article 13 de la LGAF précise à son alinéa 3 que le PFQ contient « une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle ». Celle-ci figure au chapitre 11.

Cadre de planification

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2023 qui présente un déficit de 476 millions.

Le PFQ 2024-2027 a la particularité d'être présenté au mois de novembre simultanément au PDL 2023-2028. La présentation du PFQ a ainsi lieu durant la période d'examen du PB 2024 et le traitement des amendements budgétaires.

Le Conseil d'Etat a décidé de retenir les valeurs du PB 2024 publié en tant que première année de ce PFQ 2024-2027. Cependant, certaines valeurs du PB 2024 publié en septembre vont évoluer entre la présentation du projet de budget et l'adoption du budget 2024 par le Grand Conseil au mois de décembre.

Contexte – enjeux

Programme de législation

Le Conseil d'Etat a publié son programme de législation (PDL) 2023-2028. Ce document exprime les grandes orientations politiques du gouvernement durant les cinq années à venir.

Le plan financier quadriennal (PFQ) 2024-2027 constitue la toute première planification quadriennale de la législation. Il a pour vocation d'estimer les besoins financiers liés au PDL et de garantir l'équilibre des finances publiques à moyen terme.

Le PFQ intègre par conséquent les besoins financiers nécessaires aux différents objectifs décrits dans le PDL pour les années 2024 à 2027. Il mesure également les conséquences des charges de fonctionnement et d'investissements sur la dette financière et sur la réserve conjoncturelle. Le PFQ est donc un moyen de s'assurer que le PDL est financièrement supportable.

Le PFQ respecte l'objectif annoncé dans le PDL concernant l'équilibre budgétaire et la conformité avec les dispositions du frein au déficit sur la durée du PFQ. De plus, le PDL présente également l'objectif de maîtrise de l'endettement. Les prévisions d'évolution de la dette mettent en évidence que cette dernière se trouve en dessous du premier seuil d'enclenchement du frein à l'endettement sur toute la durée du PFQ.

Enfin, les investissements planifiés au plan décennal des investissements (PDI) sont ambitieux et ont pour objectif d'être à la hauteur des besoins de la population et des enjeux énergétiques, climatiques et numériques. Les ressources en termes de fonctionnement, essentiellement des postes pour la réalisation des projets, sont également intégrées au PFQ. Les projets du PDL représentent d'ailleurs une part importante du PFQ 2024-2027, dont le coût total est évalué à environ 300 millions.

Croissance économique

Une croissance dite « molle » est attendue en 2024 en Suisse et à Genève. Elle devrait s'élever à 1.2% dans notre canton, comme en 2023. D'autres facteurs économiques à l'échelle mondiale pourraient affecter négativement les finances publiques tels que la hausse du chômage, l'inflation et l'évolution des taux d'intérêt.

Croissance des revenus

Le PFQ 2024-2027 est marqué par une croissance très significative de l'estimation des revenus de 1.5 milliard, dont près de 1.2 milliard de revenus fiscaux supplémentaires.

La progression des revenus fiscaux prend en compte les dernières hypothèses de croissance retenues pour estimer les impôts et l'introduction de correctifs afin d'atténuer la récurrence d'écarts conséquents constatés dans les comptes des précédents exercices.

Enfin, la progression des revenus fiscaux intègre, dès 2024, les effets de la mise en œuvre du projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) fondé sur un taux minimal d'imposition de 15% sur les bénéfices des multinationales qui améliore les revenus fiscaux des personnes morales et, dès 2025, les incidences de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) qui péjorent la progression des revenus fiscaux sur la période du PFQ.

S'agissant d'éventuels revenus de la Banque nationale suisse (BNS), compte tenu du montant de la réserve pour distributions futures (-39.5 milliards au 31 décembre 2022) et de l'annonce d'un résultat intermédiaire au 30 septembre 2023 bénéficiaire de 1.7 milliard, il est fait l'hypothèse qu'elle ne distribuera pas de part aux bénéfices aux cantons en 2024 et 2025, avant une reprise progressive de la distribution aux bénéfices pour les exercices 2026 et 2027.

Les prévisions concernant la progression des revenus restent complexes dans un contexte international très incertain affecté par des événements exceptionnels.

Crise migratoire et sociale

La planification financière reste soumise aux conséquences financières des forts flux migratoires liés aux tensions internationales. Le coût de la prise en charge des migrants, déduction faite de la participation de l'administration fédérale, est estimé globalement à 67 millions jusqu'en 2027.

Les coûts sociaux sont en forte progression en raison de l'appauvrissement de la population qui doit faire face notamment aux conséquences de l'inflation ainsi qu'à une hausse importante du coût des primes d'assurance-maladie. Ainsi, les charges des contraintes légales en matière de prestations sociales augmentent fortement sur la durée du PFQ.

Options prises par le Conseil d'Etat

Dans le cadre du PFQ 2024-2027, le Conseil d'Etat s'est fixé plusieurs priorités. L'une d'elles est le respect des contraintes en termes de déficit telles qu'énoncées dans la LGAF. Le Conseil d'Etat tient à assurer une maîtrise budgétaire permettant de garantir des finances publiques saines et durables afin d'éviter l'enclenchement des mécanismes du frein au déficit. A fin 2027, le déficit projeté reste en-dessous de la limite de déficit maximum admissible.

Le Conseil d'Etat a également choisi de soutenir de manière significative une politique volontaire et ambitieuse en matière d'investissements dans le domaine de la transition écologique et numérique. Une enveloppe de plus de 2 milliards est inscrite au PDI pour les quatre ans à venir. Cette décision vise à répondre à l'urgence climatique et à soutenir l'économie et l'emploi dans notre canton. Le Conseil d'Etat a aussi pris en compte les effets de cette augmentation du PDI dans son PFQ, en affectant des ressources pour développer et concrétiser son plan d'investissement, ainsi que pour améliorer le taux de réalisation.

Le Conseil d'Etat s'est fixé comme priorité de limiter l'augmentation des postes à 2% maximum afin de répondre aux besoins tout en contenant les charges de personnel. Avec 1'144 ETP supplémentaires prévus sur la durée du PFQ, le Conseil d'Etat limite la croissance annuelle moyenne des postes à 1.5% tout en assurant le renforcement des politiques publiques telles que la formation qui absorbe plus de la moitié des effectifs supplémentaires pour répondre notamment aux besoins liés à l'augmentation démographique.

L'élaboration du PFQ actuel s'inscrit dans le cadre d'une forte immigration et aussi de l'appauvrissement d'une partie de la population entraînant une importante hausse des charges contraintes. Des moyens supplémentaires devront être mobilisés pour faire face à l'afflux des réfugiés et assurer leur prise en charge, de même que pour couvrir les augmentations des primes d'assurance-maladie de la population la plus défavorisée à travers une hausse des subsides et d'autres aides liées à la personne.

Par ailleurs, le canton de Genève devra prendre en charge un montant plus important des charges mécaniques liées notamment à une forte hausse de la participation financière du canton de Genève à la péréquation financière intercantonale (+196 millions à fin 2027) dont le montant est fixé par la Confédération.

Le Conseil d'Etat a décidé d'affecter de nouveaux moyens aux projets du PDL, principalement dans le domaine de la formation, de la santé, du social et du numérique. Sur la période du PFQ 2024-2027, l'ensemble des charges augmentent de plus de 1.2 milliard avec une augmentation annuelle moyenne des charges de 2.9%.

Le respect du déficit maximum admissible est conditionné à la réalisation des mesures d'économie permettant d'améliorer le résultat de 229 millions sur la période. Ces mesures d'économie comprennent trois principales mesures qui, à elles seules, participent à l'amélioration du résultat de 222 millions, à savoir :

- La suspension de l'annuité en 2025 et 2027.
- La modification de la répartition employeur/employé des cotisations aux caisses de prévoyance.
- Le transfert aux communes d'une partie des charges et des compétences.

La réalisation de ces mesures dépend d'un vote favorable du Parlement.

Le Conseil d'Etat continue de se projeter dans l'avenir et se donne les moyens d'assurer la continuité des prestations et de répondre aux enjeux majeurs qui attendent notre canton tout en maîtrisant la dette.

Chapitre 1

Compte de fonctionnement prévisionnel

L'augmentation prévue des revenus sur la période du PFQ est importante et se monte à 1'478 million, soit une croissance annuelle moyenne de 3.7%. Cette croissance provient essentiellement des estimations de revenus fiscaux (+1'202 million sur les quatre ans).

Par rapport au budget 2023, les charges augmentent de 1'211 million sur la période du PFQ, soit une croissance annuelle moyenne de 2.9%.

L'augmentation des charges est contenue par l'effet des mesures d'économie du Conseil d'Etat qui améliore le résultat de 229 millions d'ici à 2027.

Le PFQ est marqué par une forte augmentation des obligations découlant de la péréquation intercantonale (RPT) (+196 millions de charges) et des autres contraintes légales notamment en matière de prestations sociales de la politique publique C – Cohésion sociale (+290 millions).

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

Le compte de fonctionnement prévisionnel du PFQ 2024-2027 est le suivant :

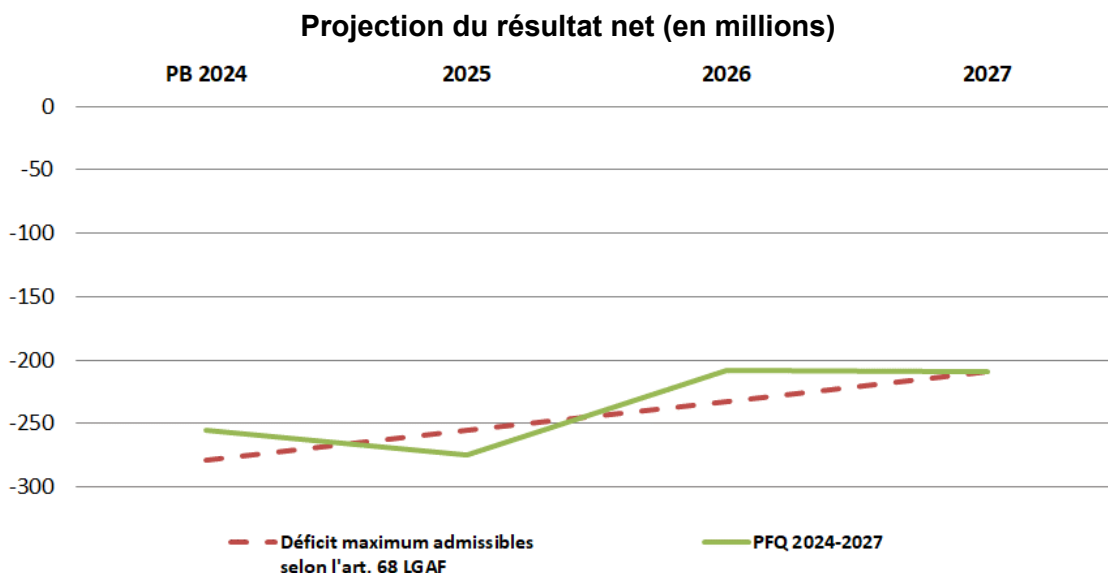
En millions

	B 2023	PB 2024	2025	2026	2027
Charges de fonctionnement	9'985	10'367	10'674	10'915	11'195
Revenus de fonctionnement	9'508	10'112	10'399	10'707	10'986
Résultat net	-476	-256	-275	-208	-209
Déficit maximum admissibles selon l'art. 68 LGAF		-279	-256	-233	-209
Dépassement du déficit admissible		-	20	-	-

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

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

Ainsi, le PFQ 2024-2027 respecte les contraintes en termes de déficit maximum admissible qui sont (article 68 LGAF) : -279 millions en 2024, -256 millions en 2025, -233 millions en 2026 et -209 millions en 2027. L'excédent de déficit au-delà de la limite fixée en 2025 (20 millions) est couvert par la réserve conjoncturelle qui s'élève à 1 milliard au 31 décembre 2022.



Les mesures transitoires du frein au déficit de la LGAF prendront fin en 2028. Dès lors, les futurs plans financiers qui seront réalisés durant la législature devront démontrer un retour non plus au déficit autorisé par les dispositions transitoires, mais un résultat au moins à l'équilibre à partir de 2028.

Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

	2023	2024	2025	2026	2027
PIB suisse, variation annuelle réelle	1.0%	1.2%	1.2%	1.6%	1.5%
Inflation	2.0%	2.0%	1.5%	1.0%	1.0%
Taux de chômage à Genève, moyenne annuelle	3.8%	4.0%	4.0%		
SARON, moyenne annuelle	1.5%	1.7%	1.7%	1.6%	1.6%
Obligation de la Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	1.1%	1.2%	1.3%	1.8%	2.1%

Prévisions du GPE d'octobre 2023 pour les années 2023 à 2025 et prévisions de la Confédération du mois de septembre 2023 pour les années 2026 et 2027.

Au cours de l'année 2023, dans un contexte international incertain, les exportations suisses ont reculé, contribuant à ralentir la croissance. Dans le canton de Genève, la dynamique demeure pour l'instant favorable, mais elle donne des signes d'essoufflement.

Le Groupe de perspectives économiques (GPE) estime la hausse du produit intérieur brut (PIB) suisse à 1.0% en 2023 et à 1.2% en 2024. Une croissance molle est ainsi attendue. Les impulsions provenant de l'étranger seront limitées car le rebond de la demande extérieure sera circonscrit. En outre, la contribution de la demande intérieure sera plus faible que précédemment.

Dans le canton de Genève, une progression du PIB de 1.2% est prévue en 2023. Le taux est légèrement supérieur à la Suisse en raison du sursaut de la conjoncture genevoise au premier semestre. Un taux de 1.2% est attendu en 2024, comme à l'échelon national.

L'inflation perd actuellement de sa vigueur et le GPE projette un renchérissement moyen de 2.0% en 2023 dans le canton. Il devrait se maintenir à 2.0% en 2024 car le mouvement de hausse des prix va sans doute retrouver un certain tonus. Des hausses de prix sont notamment annoncées pour l'électricité pour janvier 2024. En outre, la remontée des taux va commencer à produire des effets de plus en plus sensibles sur les loyers.

La hausse du chômage en seconde partie d'année 2023 est marquée dans le canton. Au final, un taux de chômage de 3.8% est anticipé pour 2023 en moyenne annuelle. Avec la persistance d'une faible croissance, il avoisinera 4.0% en 2024.

Chapitre 2

Plan de mesures du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures d'économie pour la législature 2023-2028. Il se compose de mesures structurelles, de mesures touchant la fonction publique ainsi que de mesures d'efficience et autres mesures.

Ce plan de mesures améliore le résultat 2027 de 229 millions. Cette amélioration se matérialise par une diminution des charges de 216 millions et une augmentation des revenus de 13 millions.

La réalisation des mesures prévues par le Conseil d'Etat est nécessaire pour respecter les contraintes en termes de déficit maximum admissible prévu par la LGAF d'ici 2027. Il y a lieu de relever que parmi les mesures les plus importantes en termes d'économies, trois relèvent de la compétence du Grand Conseil. Il s'agit de la suspension l'annuité en 2025 et 2027, de la modification de la répartition employeur/employé des cotisations aux caisses de prévoyance et du transfert aux communes d'une partie des charges et des compétences. A elles seules, ces mesures représentent 222 millions d'économies potentielles au PFQ 2024-2027. Par conséquent, sans leur adoption par le Grand Conseil, la planification financière du Conseil d'Etat serait significativement remise en question.

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2024	Résultat 2025	Résultat 2026	Résultat 2027	TOTAL 2024-2027
Mesures structurelles	-25.0	2.1	58.9	19.1	55.1
Répartition des charges cantons-communes	-25.0	-	-	-	-25.0
Revue de la charge d'enseignement au CO	-	-	2.0	4.7	6.7
Financement par l'Aéroport International de Genève (AIG) de la moitié des coûts nécessaires à la reprise des activités des gardes-frontières	-	0.9	1.6	2.0	4.6
Protocole d'accord sur différents transferts de charges et compétences canton/commune dont : police de proximité, protection civile et transports publics*	-	-	54.1	12.3	66.5
Développement des allocations pour impotents (API)	-	1.2	1.2	-	2.4
Plan de gestion des absences	-	-	-	-	-
Mesures concernant les membres du personnel de l'Etat	-	67.5	18.7	69.1	155.3
Suspension de l'annuité en 2025 et 2027*	-	62.2	13.8	64.5	140.4
Modification de la répartition employeur/employé pour les taux LPP*	-	5.3	5.0	4.7	14.9
Mesures d'efficience et autres mesures	3.2	4.2	4.8	6.8	19.0
Leviers décisionnels du DF	1.0	0.1	-	-	1.1
Fin de l'assurance maladie pour le personnel police et détention	0.4	0.4	0.4	0.4	1.8
Augmentation des émoluments des autorisations de construire	-	2.5	-	2.5	5.0
Optimisation des locations d'immeubles	1.8	-	-	-	1.8
Economie de charges découlant du remplacement du mode d'envoi "recommandé" par "Courrier A Plus"	-	0.3	-	-	0.3
Mesure d'optimisation et d'efficience au DIP	-	-	3.0	3.0	6.0
Augmentation des travaux d'intérêts généraux (TIG) pour éviter les mises en détention	-	0.1	-	-	0.1
Doublement des frais de sommation au service des contraventions	-	0.8	-	-	0.8
Renforcement des prestations à domicile en matière de handicap	-	-	1.3	0.9	2.2
Total mesures du Conseil d'Etat	-21.8	73.8	82.4	95.0	229.4

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

Mesures structurelles

Le Conseil d'Etat propose six mesures structurelles :

- La répartition des charges entre le canton et les communes.
- La revue de la charge d'enseignement au cycle d'orientation (CO).
- La mise en place d'un financement par l'Aéroport international de Genève (AIG) de la moitié des coûts nécessaires à la reprise de activités des gardes-frontières.
- La mise en place d'un protocole d'accord sur différents transferts de charges et compétences canton/communes dont la police de proximité, la protection civile et les transports publics.
- Le développement d'un renforcement à l'accès à l'allocation pour impotents (API).
- La mise en place d'un plan de gestion des absences.

Dans le budget 2023, une économie de 25 millions avait été inscrite en lien avec la mesure consistant à faire participer les communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées (PL 12782). Ce projet de loi ayant été refusé par la commission des finances, l'effet de la mesure doit être retiré du PB 2024. En effet, l'abandon de cette mesure conduit à une hausse de charges de 25 millions au PB 2024.

Afin de renforcer les prestations d'enseignement au CO, le Conseil d'Etat souhaite augmenter de deux périodes le temps face aux élèves d'ici à 2027. Cette mesure permettrait de dégager des moyens estimés à 13 millions à fin 2027. La moitié de cette somme serait allouée au CO, notamment pour mettre en œuvre une réforme du CO visant à améliorer l'acquisition, par les élèves, des compétences fondamentales nécessaires à la suite de leur parcours de formation et à renforcer le soutien aux élèves en difficulté. L'autre moitié permettrait la réalisation d'une économie. Cette mesure permettrait de rapprocher Genève de la moyenne du temps d'enseignement des autres cantons et constitue une alternative au PL 12661 en suspens au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat envisage d'entreprendre des négociations en vue de faire participer l'AIG au financement des activités de la police dans le domaine des contrôles aux frontières, à l'instar de l'accord conclu entre le canton de Genève et l'AIG relatif à l'activité déployée par la Police internationale au profit de l'AIG. Une participation de 50% de l'AIG permettrait de réaliser une économie de 5 millions à fin 2027.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat souhaite, dans le cadre de l'accord conclu, transférer une partie des compétences et des tâches aux communes dont notamment la police de proximité, la protection civile et les transports publics. La totalité de la mesure a été estimée à 66 millions de charges en moins à fin 2027 (dont 54 millions dès 2026).

Une autre mesure du Conseil d'Etat consiste à développer un renforcement à l'accès à l'API, qui est une mesure fédérale entièrement payée par l'assurance-invalidité (AI). Elle peut être allouée aux personnes en âge AVS afin de couvrir les frais de l'assuré qui, en raison d'une atteinte à la santé, doit recourir à l'aide régulière de tiers pour accomplir les actes de la vie quotidienne. Genève a beaucoup de retard dans l'attribution de l'API, notamment car son accès n'est pas aisé. Il est estimé que pour chaque accroissement de 1 point du taux de « résidents SPC¹ » en établissements médico-sociaux (EMS) au bénéfice d'une API, une économie de 242 500 francs pourrait être réalisée sur les prestations complémentaires AVS. Dès lors, un renforcement d'accès à cette prestation pourrait faire diminuer les charges du canton de 2 millions à fin 2027.

¹ Résidents en EMS au bénéfice de prestations complémentaires AVS.

Enfin, le Conseil d'Etat a prévu une mesure structurelle en adoptant le plan de lutte contre l'absence. Il prévoit une baisse du taux d'absence hors accident et maladie pré-maternité de 1%, qui passerait ainsi de 5.4% à 4.4% à l'horizon 2027. Pour mémoire, le taux d'absence s'élevait à 5.6% au 31 décembre 2022.

En 2022, sur le périmètre du petit Etat, hors Pouvoir Judiciaire (PJ), les traitements des personnes en maladie (hors maladie pré-maternité) se montaient à 97 millions. En passant de 5.4 à 4.4%, il en résulterait une baisse du coût de l'absence d'un peu moins de 20 millions ou, dit autrement, un retour en capacité de travail d'environ 140 personnes.

Cette baisse du coût se traduit par une meilleure utilisation des deniers publics (masse salariale consacrée à la délivrance de prestations et non pas à l'assurance de personnes malades), une baisse de la surcharge de travail pour les présents (et ainsi éviter une spirale négative d'absences) et une croissance moins rapide du besoin en ressources (du fait de la meilleure efficacité des ressources allouées et présentes). Par ailleurs, on pourra envisager la baisse des budgets en francs alloués récemment en augmentation pour les remplacements/heures supplémentaires dans les secteurs où l'activité nécessite la présence de remplaçants (+2 millions pour les enseignants dans le cadre du Budget 2023).

Mesures concernant les membres du personnel de l'Etat

Le Conseil d'Etat a décidé de suspendre l'annuité une année sur deux; soit pour les exercices 2025 et 2027 (-140 millions de charges d'ici à 2027).

Le Conseil d'Etat propose également de modifier la répartition employeur/employé des cotisations aux caisses de prévoyance publiques, à savoir la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG), la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CPFP) et la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG). L'objectif est de passer à une répartition de 58% pour l'employeur versus 42% pour l'employé au lieu de 2/3 versus 1/3 actuellement. Il est prévu que ce nouveau taux de répartition soit appliqué uniquement aux nouveaux assurés, à savoir ceux qui feront leur entrée dans l'une des caisses susmentionnées après l'entrée en vigueur de la modification légale, prévue au 1^{er} janvier 2025. Cette modification permettrait de réaliser une économie de 15 millions d'ici 2027.

Mesures d'efficience et autres mesures

Le Conseil d'Etat propose plusieurs autres mesures dont les effets varient entre 1 et 6 millions. L'effet total de ces mesures est une amélioration du résultat de 19 millions. Il s'agit notamment de :

- La fin de la prise en charge de l'assurance-maladie pour le personnel police et détention (-2 millions de charges à fin 2027).
- Le renforcement des prestations à domicile en matière de handicap permettant de réduire les charges de 2 millions d'ici 2027.
- L'augmentation des émoluments pour les autorisations de construire (+5 millions de revenus dès 2027).
- Diverses mesures d'optimisation et d'efficience du DIP (-6 millions de charges d'ici 2027).

Chapitre 3

Effets liés à la crise migratoire

La situation migratoire demeure très incertaine et son incidence financière sur la période du PFQ est difficile à estimer. Selon les différentes estimations retenues par les départements concernés, les conséquences des migrations pèsent globalement sur le PB 2024 et perdurent sur toute la période du PFQ.

Le département de la cohésion sociale (DCS) base ses estimations sur les prévisions du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) qui tablent sur un flux migratoire important en Suisse de 49'000 personnes supplémentaires en 2023, dont 19'000 personnes en provenance d'Ukraine et 30'000 personnes en provenance d'autres pays. Sachant que 5.8% des demandes d'asile en Suisse sont attribuées au canton de Genève, ce sont environ 2'840 personnes supplémentaires qui seront attribuées au canton et un flux net (sorties estimées déduites) d'environ 1'500 à 1'800 personnes supplémentaires à prendre en charge.

En comparaison historique, un flux de migrants aussi important dans le dispositif de l'Hospice général (HG) est exceptionnel. En effet, de 2013 à 2021, le nombre de migrants dans le dispositif a évolué en moyenne entre un minimum de 4'985 personnes en 2013 et un maximum de 6'659 personnes en 2016, bien loin des 9'774 personnes en 2022 et des 11'260 personnes projetées en 2023. En 2023, le budget du DCS prévoyait des moyens pour la prise en charge des migrants à hauteur de 53 millions.

Au PB 2024, le coût du dispositif de soutien en faveur des migrants qui comprend des prestations d'hébergement adaptées et des prestations d'assistance à charge du canton est renforcé de 31 millions nets des prestations fédérales. En 2025, un financement supplémentaire de 21 millions est prévu afin de renforcer notamment la prise en charge des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA).

Le DCS prévoit également le maintien des besoins supplémentaires de la migration à hauteur de 52 millions à la fin du PFQ en 2027. Les données financières mentionnées au PFQ restent incertaines et dépendent de l'évolution du contexte migratoire en Suisse.

Le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) assure la scolarisation, la prévention et la promotion de la santé et les soins dentaires de tous les mineurs migrants, ainsi que le suivi (curatelle ou tutelle) de tous les mineurs non accompagnés (RMNA et MNA) et également l'entretien et l'hébergement des MNA.

Les moyens engagés pour assurer cette prise en charge totalisent 186.7 ETP et 27 millions au PB 2024 (y compris le financement déjà disponible au budget 2023 pour l'accueil des élèves en provenance d'Ukraine).

Pour les prochaines années, les hypothèses formulées par le service de recherche en éducation (SRED) prévoient que l'afflux migratoire devrait rester soutenu jusqu'en 2024, pour ensuite diminuer progressivement d'ici à fin 2027. Aucune hypothèse n'est formulée sur un retour éventuel au pays de ces élèves.

Les ressources disponibles pour faire face à l'afflux migratoire devraient donc graduellement diminuer pour atteindre 101.1 ETP et 15 millions à la fin du PFQ en 2027, notamment pour maintenir une partie des dispositifs prévus à l'accueil de l'enseignement secondaire II (ACCESII) et intégrer tous les élèves dans l'enseignement régulier. Compte tenu des incertitudes sur l'évolution de la migration, ces besoins seront réévalués chaque année.

Chapitre 4

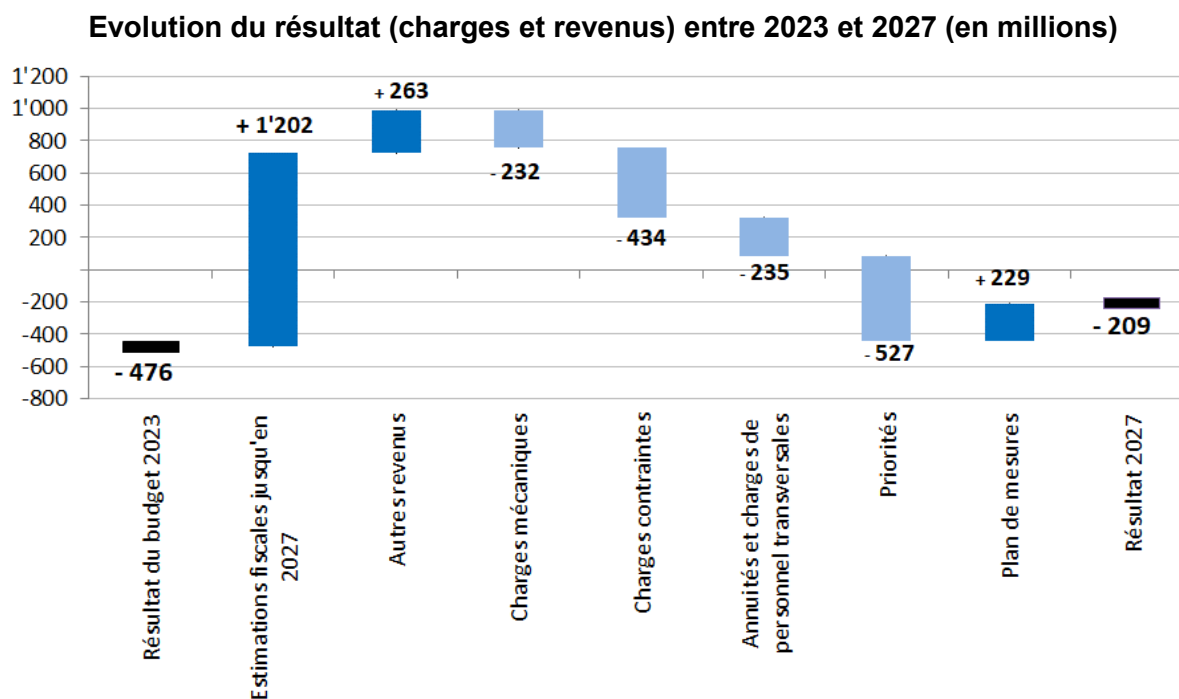
Evolution du résultat sur la période du PFQ

Le résultat estimé pour l'année 2027 s'élève à -209 millions contre -476 millions au budget 2023. Cette amélioration du résultat s'explique par une progression significative des revenus (+1'478 millions, dont +1 202 million de revenus fiscaux) et par une croissance maîtrisée des charges (1'211 million). Le PFQ présente un résultat 2027 respectant la limite de déficit prévue par l'article 68 LGAF.

Les éléments péjorant le résultat sont :

- Les charges mécaniques (-232 millions de péjoration du résultat).
- Les charges contraintes (-434 millions d'effet sur le résultat).
- Les charges de personnel transversales (-235 millions).
- Les priorités du Conseil d'État (-527 millions).

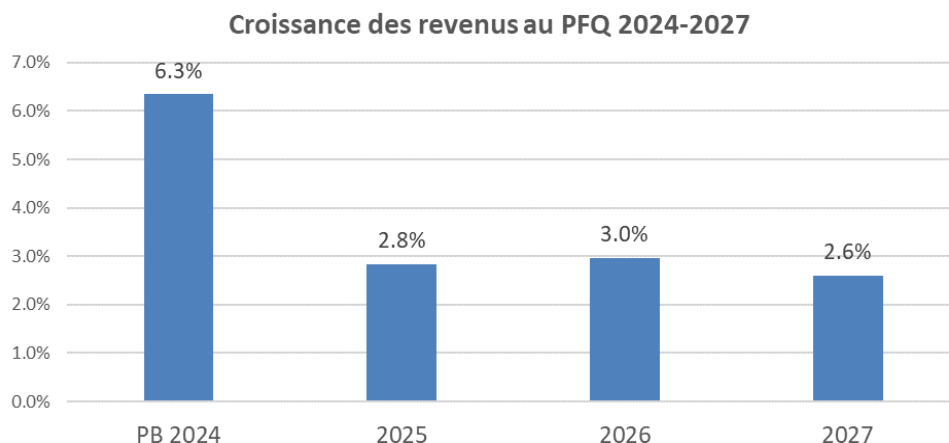
Le déficit de l'exercice 2027 a pu être limité à -209 millions par l'effet des mesures du Conseil d'Etat (dont notamment les suspensions des annuités 2025 et 2027 améliorant le résultat 2027 de 140 millions), qui permettent d'améliorer le résultat de 229 millions.



Chapitre 5

Evolution des revenus

La croissance des revenus entre le budget 2023 et 2027 se monte à 1'478 million, soit une croissance de 15.5% au total sur la période du PFQ ou +3.7% d'augmentation annuelle moyenne.



L'augmentation des revenus est plus importante entre le budget 2023 et le PB 2024 (+603 millions soit +6.3 %) que lors des autres années du PFQ en raison notamment de l'ajustement des recettes attendues en 2023.

Evolution des revenus fiscaux

Les recettes fiscales augmentent de 1'202 million entre le budget 2023 et la planification 2027 (+15.1%). Cette progression correspond à une croissance annuelle moyenne de 3.6%. Près de la moitié de cette croissance se présente entre l'année 2023 et 2024 (+570 millions, soit +7.2%), en raison de l'ajustement des recettes attendues 2023 lors de la préparation du budget. La progression entre 2024 et 2027 est estimée à +7.4%, soit une croissance annuelle de +2.4%.

L'évolution inclut les effets de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) évalués à -84 millions pour les années 2024 à 2027. Ces impacts résultent de la combinaison de plusieurs mesures, à savoir : la réévaluation de la valeur des immeubles qui n'ont pas été réévalués depuis le 31 décembre 2013, la baisse des barèmes de l'impôt sur la fortune de -15%, la fin de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices et les gains immobiliers (IBGI) pour les contribuables vendant leur bien après en avoir été propriétaires durant 25 ans et plus et finalement, la réduction de 80% de l'impôt immobilier complémentaire appliquée aux immeubles détenus par les personnes physiques et affectés à leur résidence principale.

Revenus fiscaux, en millions de francs	B 2023	PB 2024	2025	2026	2027	Ecart 2027 - B 2023	
Personnes physiques (PP)	4'670	4'915	5'014	5'108	5'200	+530	+11.4%
Personnes morales (PM)	1'618	1'871	1'989	2'045	2'103	+485	+29.9%
Part cantonale aux recettes fédérales	727	805	853	873	892	+165	+22.7%
Impôts immobiliers	622	670	680	689	699	+77	+12.4%
Droits de successions et donations	186	214	214	214	214	+28	+15.1%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	122	122	121	121	121	-1	-0.4%
Autres impôts	9	10	10	10	10	+1	+10.5%
Total Impôts, taxes et droits (hors LEFI)	7'953	8'607	8'881	9'061	9'239	+1'285	+16.2%
Loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI)		-84	-84	-84	-84	0	
Total Impôts, taxes et droits (y.c. LEFI)	7'953	8'523	8'797	8'977	9'155	+1'202	+15.1%

L'évolution des recettes fiscales est légèrement freinée par le déploiement de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Pour rappel, celle-ci est de 100% dès 2024.

L'impôt des personnes morales inclut, dès l'année 2024, l'impact du projet BEPS. Ce dernier, mené conjointement par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Groupe des vingt (G20), porte sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et permettrait l'instauration d'un taux minimum mondial d'imposition de 15% sur les bénéfices des entreprises multinationales. L'impact de ce projet est extrêmement difficile à estimer en raison de l'absence de certaines informations et données. Il a toutefois été chiffré de manière approximative à +40 millions.

Finalement, des ajustements méthodologiques ont été intégrés dans le but de réduire les écarts comptes-budget, en particulier pour tenir compte des correctifs issus de la mise à jour des estimations fiscales pour les années antérieures, qui se révèlent souvent positifs. Ainsi, pour chaque année fiscale de 2024 à 2027, un montant de 114 millions a été ajouté sur la base de la moyenne historique des correctifs. En outre, en ce qui concerne les impôts non périodiques, 53 millions supplémentaires ont été comptabilisés pour les mêmes raisons.

Evolution des estimations fiscales pour la période du PFQ 2024-2027

Hors effet de la LEFI, l'évolution des impôts périodiques figurant dans le PFQ 2024-2027 est déterminée sur la base des prévisions de croissance du PIB (impôt sur le revenu), de la tendance de long terme (impôt sur la fortune) et d'un taux de croissance de long terme fixé à 3% par année (impôt sur le bénéfice et le capital, impôt immobilier complémentaire). Les impôts non périodiques (droits de succession et donation, droits d'enregistrement, impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (hors LEFI)) sont maintenus sur l'ensemble de la période. Pour ces derniers, les montants retenus ont été déterminés sur la base de la production constatée ces dernières années ainsi qu'un montant supplémentaire de 53 millions pour tenir compte de la croissance de ces impôts.

Evolution des autres revenus

Les revenus non fiscaux sont en augmentation (+263 millions) sur la période du PFQ 2024-2027 par rapport au précédent PFQ.

Cette augmentation s'explique par la prise en compte des bénéfices perçus de la BNS pour +195 millions, par les revenus liés aux prestations de la politique publique C – Cohésion sociale pour +78 millions (revenus essentiellement en provenance de la Confédération concernant les prestations d'assurance maladie, les prestations sociales et les prestations complémentaires AVS et AI), par la hausse des taux d'intérêt fiscaux en faveur de l'Etat (+10 millions).

Parmi les autres augmentations de revenus, il y a notamment la hausse des revenus reçus pour la compensation des charges de la péréquation financière intercantonale (+8 millions).

Cette augmentation est partiellement compensée par une baisse de 28 millions liée au projet de loi destiné à alléger la fiscalité sur l'outil de travail, une réduction de 13 millions des revenus provenant de la subvention versée par la Ville de Genève au canton dans le cadre de la convention de 1936 pour financer la refacturation des frais de police jugée non conforme par la Cour des comptes, une baisse de 7 millions liée à la réduction de la rétrocession de la part assureur en financement du coût d'utilisation des immobilisations (CUI) de l'Etat au profit des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) pour leur permettre d'autofinancer les investissements sur les immobilisations dont la propriété leur a été transférée par l'Etat au 1^{er} janvier 2020.

Chapitre 6

Evolution des charges par catégorie

Le total des charges estimées à fin 2027 s'élève à 11'195 millions, soit une augmentation de 1'211 million par rapport au budget 2023 (+12.1% au total sur la période du PFQ ou +2.9% d'augmentation annuelle moyenne).

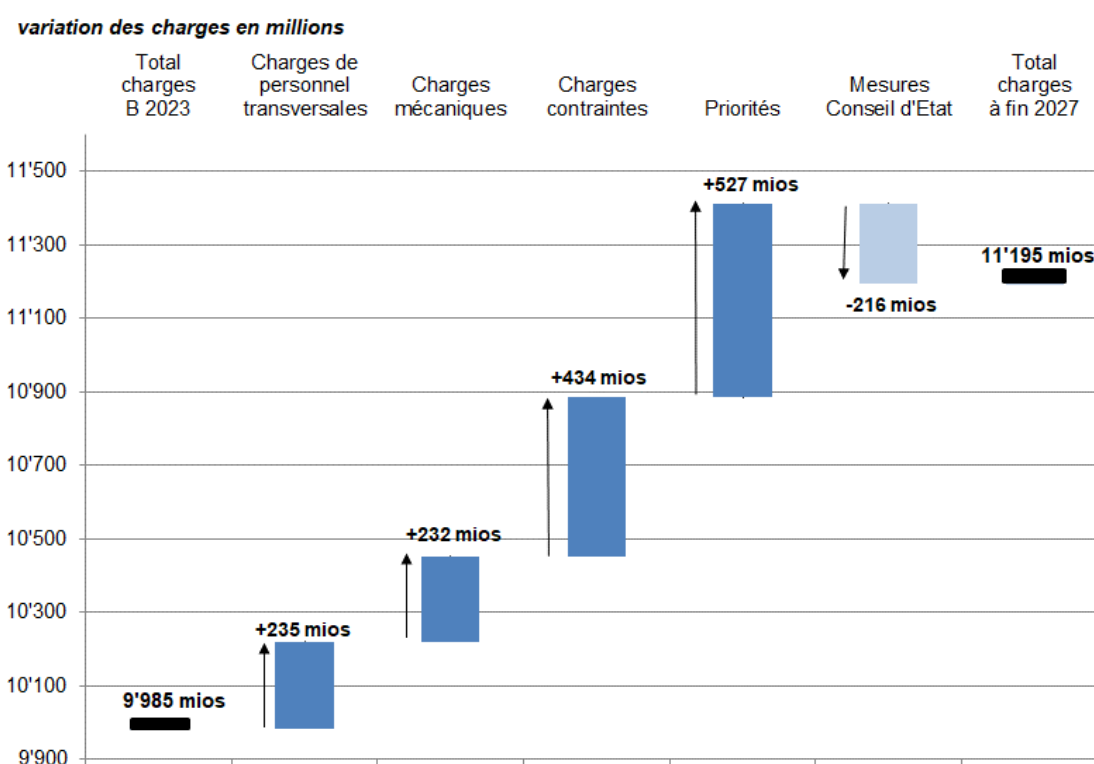
Croissance des charges totales au PFQ 2024-2027	PB 2024	2025	2026	2027	Croissance totale	croissance annuelle moyenne
En millions	383	307	242	280	1'211	303
En %	3.8%	3.0%	2.3%	2.6%	12.1%	2.9%

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

La variation des charges est constituée :

- Des charges de personnel transversales résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de prévoyance et des effets induits des engagements.
- Des charges mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissement, intérêts, péréquation intercantonale RPT).
- Des charges contraintes qui sont des obligations légales envers des tiers (prestations sociales), des obligations découlant de lois fédérales et accords intercantonaux, dont l'Etat doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière.
- Des priorités du Conseil d'Etat; il s'agit des augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat.
- De l'effet des mesures du Conseil d'Etat.

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



Le PFQ 2024-2027 présente une croissance totale des charges de +12.1% par rapport au budget 2023. Cette croissance se compose de la hausse des charges de personnel transversales (+2.4%), de la hausse des charges mécaniques (+2.3%), de la hausse des charges contraintes (+4.3%) et de celles en lien avec les priorités du Conseil d'Etat (+5.3%). Les mesures, quant à elles, ont pour effet de diminuer les charges totales (-2.2%).

La croissance annuelle moyenne des charges s'élève +2.9%.

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

Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat augmentent de 235 millions.

Cette augmentation se compose notamment des coûts de l'annuité et de l'effet Noria sur la période (+194 millions), du coût induit en 2024 des nouveaux ETP engagés en 2023 (+19 millions), du coût estimé en 2027 de la mise en place du projet G'Evolue (+19 millions), du financement des caisses de prévoyance gérées par l'Etat (-5 millions), des demandes d'évaluation de fonction (+5 millions) ainsi que du coût en 2025 de la modification du congé parental (+2 millions).

Le Conseil d'Etat a souhaité maintenir la mesure visant à suspendre l'annuité une année sur deux. Etant donné que l'annuité est prévue au PB 2024, le Conseil d'Etat propose de la suspendre en 2025 et 2027. L'économie correspondante de 140 millions figure dans le plan de mesures et réduit le coût de l'annuité présenté ci-dessus.

Charges mécaniques

Les charges mécaniques augmentent de 232 millions. Cette augmentation s'explique par l'augmentation des charges relatives à la RPT (+196 millions), des amortissements (+33 millions), des intérêts de la dette (+18 millions) et des intérêts fiscaux (+9 millions). La baisse des charges liées à la recapitalisation de la CPEG (-24 millions) compense partiellement cette augmentation des charges mécaniques.

A noter que cette augmentation des charges est compensée par une augmentation des revenus de 216 millions (dont 195 millions liés aux revenus à percevoir de la BNS). L'effet net des charges et des revenus mécaniques est une péjoration du résultat de 17 millions.

Charges contraintes

L'augmentation des charges contraintes s'élève à +434 millions.

Le principal élément expliquant la croissance des charges sociales contraintes est lié aux subventions aux personnes physiques figurant dans la politique publique C – Cohésion sociale pour 290 millions.

Cette augmentation s'explique notamment par les prestations du service de l'assurance maladie (+91 millions pour les subsides d'assurance-maladie et la couverture des créances insolubles des primes LAMal), les prestations en matière d'aide sociale (+48 millions) et d'asile (+38 millions) de l'Hospice général, les prestations complémentaires à l'AVS (+56 millions) et à l'AI (+30 millions), les prestations de soutien financier à la formation (+15 millions) et le financement résiduel des soins dans les EMS et UATR (+14 millions). Ces augmentations sont partiellement compensées par la baisse des prestations complémentaires familiales (-2 millions).

Les charges de la politique publique K – Santé augmentent de +66 millions, dont +41 millions pour les prestations stationnaires hospitalières, +11 millions pour les soins à domicile, +12 millions pour le financement des lits d'attente de placement aux HUG pour les patients dans l'attente d'une place en EMS et +2 millions pour le dossier électronique patient CARA, la plateforme de santé numérique sécurisée pour le dossier électronique du patient. La charge du financement concernant la formation médicale postgrade diminue de 1 million suite à la baisse de la cotisation entre le budget 2023 et la projection transmise par la

Commission Fédérale de la Formation Professionnelle (CFFP) pour 2024 que le canton de Genève lui verse.

Les charges contraintes de la politique publique M – Mobilité augmentent de +45 millions dont 21 millions pour les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), +14 millions à titre d'indemnités versées aux opérateurs de transports publics, membres de la communauté tarifaire intégrale CTI (soit les CFF, les TPG et les Mouettes Genevoises SA) en vue de compenser les rabais tarifaires accordés à la population (jeunes, personnes âgées, etc.).

Enfin, la politique F – Formation augmente de +26 millions (dont +12 millions découlant des accords intercantonaux en matière d'écolage, +6 millions pour la contribution HES-SO et +6 millions pour la pédagogie spécialisée) et la politique publique H – Sécurité et population de +12 millions (dont +9 millions pour la relève partielle des gardes-frontière à l'aéroport). Ces augmentations sont partiellement compensées par la diminution attendue des charges liées aux opérations électorales (politique publique A : -3 millions), aux subventions au logement (politique publique G : -3 millions) et aux charges liées aux demandeurs d'emploi (politique publique L : -1 million).

Priorités

La croissance des charges des projets prioritaires, soit un montant de 527 millions, correspond à l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques. Les principaux projets prioritaires par politique publique sont présentés dans le chapitre suivant.

Effet des mesures du Conseil d'Etat sur les charges

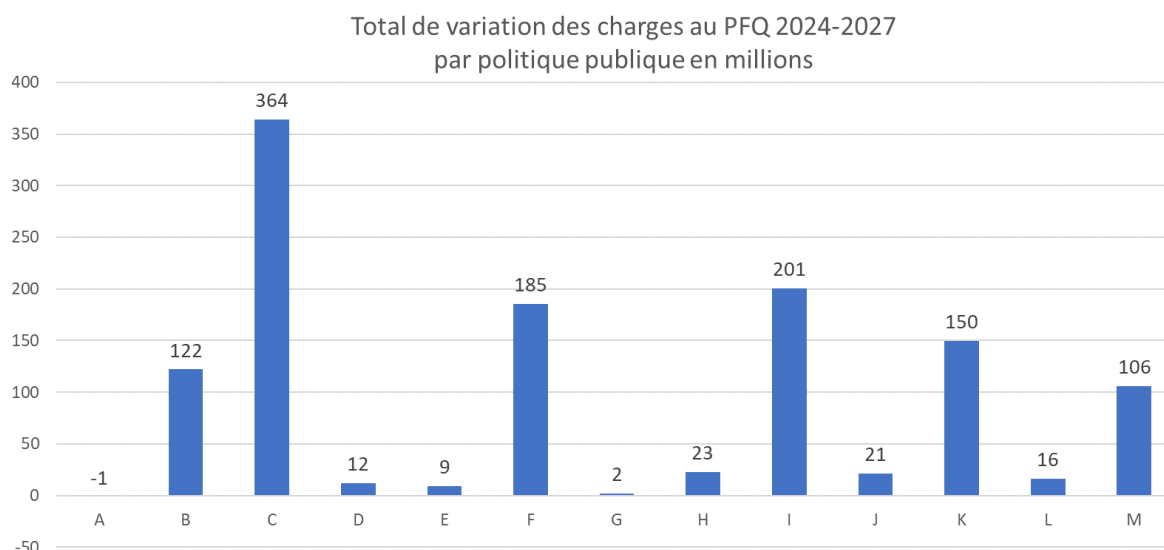
L'effet du plan de mesures du Conseil d'Etat inscrites au PFQ 2024-2027 diminue les charges de -216 millions par rapport au budget 2023.

Cette diminution des charges s'explique principalement par la prise en compte de la suspension des annuités 2025 et 2027 (-140 millions) et par la mesure prévoyant le transfert d'une partie des charges et des compétences liées à la mobilité et à la sécurité (-66 millions). Le plan de mesures est présenté de façon détaillée au chapitre 2.

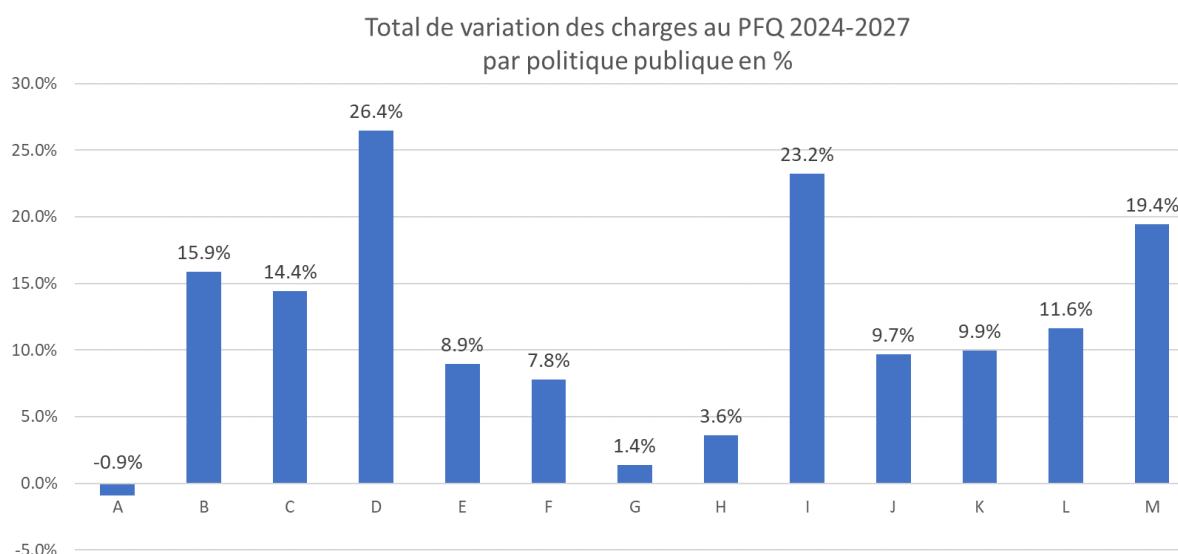
Chapitre 7

Evolution des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique sur la période du PFQ 2024-2027.



Le graphique suivant présente l'évolution totale des charges en % sur la période du PFQ 2024-2027.



A – Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique diminuent de 1 million sur la période du PFQ en raison des hausses et des baisses de charges suivantes:

A la hausse, une augmentation de 4 millions afin de soutenir les conditions-cadres de la Genève internationale et le financement, par la solidarité internationale, de projets contribuant à la promotion et au respect des droits des femmes et des enfants, ainsi qu'une augmentation de 2 millions des subventions pour la lutte contre les violences domestiques et liées au genre, principalement pour l'hébergement des victimes dans les foyers.

A la baisse, en raison principalement des opérations électorales (-2 millions) et de la caisse de pension des magistrats de la Cour des comptes (-5 millions).

B – Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique augmentent de 122 millions entre 2024 et 2027. Cette hausse s'explique principalement par les éléments suivants :

- Afin de mettre en œuvre le projet G'Evolue tout en faisant face aux nombreuses demandes de réévaluations de fonctions, des moyens supplémentaires temporaires sont nécessaires à l'OPE (+1 million). Par ailleurs, 2 millions sont prévus pour déployer une nouvelle stratégie globale de formation, intégrant la dimension numérique et prenant en compte les parcours individuels. La fin des projets de lutte contre l'absence et G'Evolue, prévue au terme du PFQ, entraîne une baisse des charges de 4 millions en 2027.
- La poursuite de la mise en œuvre de la politique numérique de l'Etat de Genève, par le biais d'un programme ambitieux de projets d'investissement permettant d'accélérer la transition numérique au sein de l'administration cantonale, avec une incidence positive sur l'ensemble des politiques publiques de l'Etat, implique une augmentation des charges de 48 millions.
- L'Etat doit se montrer exemplaire en matière de rénovation énergétique et l'a déjà traduit dans des projets de lois volontaires pour lesquels il convient que l'office cantonal des bâtiments (OCBA) accélère la mise en œuvre pour participer pleinement à l'objectif de réduction de 60% des émissions de CO2 en 2030. Les charges nécessaires (renfort RH et surcoûts énergies renouvelables) augmentent donc de 2 millions sur la période 2024-2027. Les coûts de fonctionnement de l'OCBA subissent également des augmentations de charges sur la période 2024-2027, conséquence de l'augmentation de périmètre, de l'inflation, de l'indexation des salaires ou de la hausse du taux de TVA. Les locations et charges locatives (+6 millions), les contrats d'entretien et de nettoyage (+3 millions), la mise en service des nouveaux bâtiments (+2 millions) sont concernés.
- Le nouveau contrat électricité à tarif fixe sur 3 ans passé avec les Services industriels de Genève (SIG) et la répercussion à venir sur les tarifs des coûts en lien avec les délestages entraînent une augmentation de la facture de 5 millions dès 2024.

C – Cohésion sociale

Les besoins prévisionnels en matière de cohésion sociale augmentent de 364 millions sur la période de 2024 à 2027. Cette évolution concerne essentiellement des hausses de prestations aux personnes physiques et s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les besoins prévisionnels en matière de subsides d'assurance-maladie et de couverture des créances insolvable des primes LAMal accordés aux assurés à ressources modestes progressent de 91 millions, principalement en raison de la hausse des primes d'assurance-maladie et de l'évolution du nombre de bénéficiaires.
- Les besoins prévisionnels en matière de prestations d'aide sociale et d'asile augmentent de 86 millions, principalement en raison du contexte migratoire en Suisse et de l'évolution du nombre de bénéficiaires d'aide sociale.
- Les prestations complémentaires à l'AVS augmentent de 56 millions, principalement en raison du vieillissement de la population et de l'augmentation des placements en institution (EMS) du fait notamment du besoin croissant de soins de cette population.
- Les prestations complémentaires à l'AI progressent de 30 millions, principalement en raison de l'augmentation des cas de handicap lourd qui nécessitent de plus en plus de placements en institution (EPH).
- Les besoins prévisionnels en matière de subvention de fonctionnement de l'Hospice général augmentent de 16 millions. Cette adaptation de subvention est nécessaire pour permettre à l'institution d'assurer la prise en charge du nombre important de migrants attribués à Genève par la Confédération.

- Les besoins prévisionnels en matière de soutien financier à la formation progressent de 15 millions, en raison de la hausse attendue du nombre de bénéficiaires (bourses d'études, prêts convertibles et chèques annuels de formation) et du coût moyen des prestations, notamment liés à une détérioration du revenu disponible des ménages.
- Les besoins prévisionnels liés au financement résiduel des soins dans les EMS augmentent de 14 millions, principalement en raison du vieillissement de la population et de l'augmentation des placements en institution (EMS) du fait notamment du besoin croissant de soins de cette population.
- Les besoins prévisionnels en lien avec la planification et la gestion des places dans les établissements accueillant des personnes handicapées (EPH) progressent de 10 millions. Ce financement s'explique par l'ouverture prévue de 238 nouvelles places dans les EPH pour répondre aux besoins croissants des personnes en situation de handicap, notamment du fait de la hausse des cas de handicap lourd.

Les autres besoins de cette politique publique progressent de 37 millions notamment en raison du retrait du projet de loi 12782 visant la participation des communes à une partie des charges dynamiques assumées par le canton (+21 millions).

D – Culture, sport et loisirs

Les besoins prévisionnels en matière de culture, du sport et des loisirs augmentent de 12 millions sur la période de 2024 à 2027. Cette évolution concerne essentiellement le financement nécessaire pour la mise en œuvre du nouvel article 216 de la Constitution genevoise, modifié suite à l'acceptation de l'initiative populaire 167 « Pour une politique culturelle cohérente à Genève ». Il permettra au canton de cofinancer la création artistique, les institutions culturelles et le développement de la culture émergente, en collaboration avec les communes.

E – Environnement et énergie

Les charges augmentent de 9 millions (+9%) sur la période 2024-2027 et visent à poursuivre la lutte contre le réchauffement climatique au travers de deux objectifs du plan de législature, la réduction de 60% des émissions de CO2 en 2030 et un développement de l'espace adapté aux enjeux de transition écologique et d'équilibre territorial.

Les mesures qui en découlent sont en premier lieu destinées à accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier (subventions et inspecteurs), à poursuivre le développement des énergies renouvelables (régulation des réseaux thermiques structurants). Pour mettre en œuvre ces deux leviers essentiels, le budget de l'office cantonal de l'énergie est renforcé de 3 millions entre 2024 et 2027.

Elles consistent également à protéger notre environnement des conséquences du réchauffement climatique : protection de l'eau et de ses différents usages, protections contre les crues, renaturation, infrastructures écologiques, arborisation, protection de la biodiversité ou mobilité douce.

Par ailleurs, il est indispensable de réduire notre empreinte sur un territoire limité, en diminuant et valorisant nos déchets, en améliorant le tri, en favorisant l'économie circulaire et locale, en soutenant une agriculture raisonnée et en promouvant les produits locaux.

L'ensemble de ces mesures, déployées sur les 3 programmes de protection de l'environnement, de la gestion des eaux et agriculture et nature sont soutenues à parts égales par des augmentations budgétaires totalisant 5 millions sur les 4 prochaines années.

F – Formation

Le total des charges de 2024 à 2027 augmente de 185 millions par rapport au budget 2023, principalement pour répondre à la hausse prévue des effectifs d'élèves avec 82 millions, pour le financement des hautes écoles (Université, HES et IHEID) avec 33 millions et pour adapter la participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU, AHES et AES) pour 12 millions. Des moyens supplémentaires sont également prévus, notamment pour adapter le budget de subsides de pédagogie spécialisée avec +6 millions, soutenir le secteur de l'éducation spécialisée avec +5 millions pour l'ouverture de places en foyers, des renforts éducatifs et le développement de mesures ambulatoires ainsi que d'autres projets prioritaires du département (accueil continu au CO, renforcement de l'OMP, remplacement du système d'information scolaire, etc.).

Le développement des projets en lien avec le programme de législature (dont la mise en place de conditions favorables pour l'entrée à l'école des jeunes enfants, le renforcement de l'apprentissage dual et de la formation des adultes, le plan d'action interdépartemental pour la prime enfance, l'extension de l'offre de places d'accueil préscolaire, la promotion de la santé psychique des jeunes et les actions sur le climat scolaire) se traduit par une augmentation des charges de 18 millions d'ici fin 2027.

Enfin, les actions envisagées dans le cadre du plan de mesures du Conseil d'Etat permettent de réduire les charges de 13 millions sur la durée du PFQ.

G – Aménagement et logement

La politique publique G, dont les charges demeurent stables sur la période 2024-2027 (+2 millions soit +1.4%), participe également à la lutte contre le réchauffement climatique en promouvant un urbanisme adapté à ses conséquences via l'objectif d'un développement de l'espace adapté aux enjeux de transition écologique et d'équilibre territorial.

Pour y parvenir, il s'agit d'abord d'anticiper les besoins futurs et les solutions via notre planification cantonale et en incluant toutes les nouvelles contraintes, protection des terres agricoles, ville des courtes distances, logements résilients, gestion de l'eau, sobriété énergétique, circuits courts, nature protégée, respect des personnes, mixité sociale.

Cela nécessite de plus de corriger le passé si besoin et de réaménager nos équipements et espaces publics, d'adapter le foncier et nos planifications à la lumière de ces nouvelles contraintes.

Dans ce contexte, le projet Praille Acacias Vernets (PAV) est une formidable opportunité de développer et produire immédiatement cet urbanisme pleinement adapté à la transition écologique.

H – Sécurité et population

Les charges de cette politique publique progressent de 23 millions sur la période du PFQ 2024-2027 par rapport au budget 2023.

Cette hausse s'explique principalement par l'octroi d'effectifs supplémentaires de policiers destinés à la mise en œuvre des différents axes qui seront intégrés dans la politique criminelle commune 2024-2026 ainsi qu'à la création d'une brigade spécifique de lutte contre le crack, au renforcement du secteur administratif intervenant en support des policiers et à la mise en service du nouveau bâtiment qui abritera la police de sécurité internationale.

I – Impôts et finances

L'augmentation de 201 millions provient essentiellement des charges mécaniques (RPT +196 millions, intérêts de la dette +18 millions, intérêts fiscaux +9 millions, charges liées à la recapitalisation de la CPEG -24 millions).

Par ailleurs, la mise en œuvre du programme de réforme de la fiscalité des grands groupes d'entreprises (projet BEPS) engendre des besoins en personnel et le financement d'un outil informatique intercantonal à hauteur de 1 million. Cette augmentation est à mettre en regard des revenus fiscaux supplémentaires attendus de 40 millions.

J – Justice

L'augmentation des charges de la politique publique J – Justice se monte à 21 millions sur la période du PFQ 2024-2027. Ces ressources supplémentaires au PJ sont notamment nécessaires pour la mise œuvre de la révision du code de procédure pénale (CPP), le renforcement du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE), la couverture de l'augmentation des frais de procédure ainsi que les coûts du projet informatique eDossier judiciaire.

K – Santé

Les charges relatives à la politique publique K – Santé augmentent de 150 millions sur la période 2024-2027.

Dans le cadre de son programme de législature, le Conseil d'Etat prévoit la mise en œuvre renforcée de la planification sanitaire et de l'optimisation de l'offre de soins dans le cadre de renouvellement des contrats de prestations HUG et IMAD (+39 millions), le développement de la promotion de la santé et de la prévention en matière de santé mentale, santé sexuelle et reproductive, de maladies chroniques, hygiène bucco-dentaire et addictions (+10 millions), le développement des plans de soins et de médication partagés (santé numérique, + 3 millions), la lutte contre les maladies émergentes (+2 millions), l'amélioration de la relève des professionnels de santé (+1 million) et la réorganisation des gardes médicales et la création d'une ligne d'appel des urgences non vitales (+ 1 million).

Par ailleurs, et en sus du programme de législature, la révision complète des missions et prestations d'intérêt général confiées aux HUG et à l'IMAD dans le cadre du renouvellement des contrats de prestations induit une hausse des subventions (+ 18 millions, y compris les mécanismes salariaux).

Enfin, et en application de la LAMal (articles 49, 49a, et 25a), la part cantonale relative aux prestations stationnaires hospitalières obligatoires et le financement résiduel des soins à domicile et de maintien pour patients en attente de placement en EMS ou dans une structure d'aval adaptée sont en hausse (+ 65 millions).

L – Economie et emploi

L'augmentation des charges de 16 millions de cette politique publique comprend principalement le renforcement du dispositif de passerelles vers le marché du travail ordinaire en tenant compte des besoins des entreprises, en particulier dans les secteurs professionnels en pénurie de main-d'œuvre (+11 millions à l'office cantonal de l'Emploi (OCE) pour la création de nouveaux postes de travail en insertion) et le renforcement des possibilités de formation continue et réorientation professionnelle des personnes en recherche d'emploi afin de pouvoir mieux répondre à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et aux mutations rapides du marché du travail (+3 millions à l'OCE pour les allocations de formation (AFO) permettant d'acquérir une qualification de base du type CFC).

Il est également prévu un renforcement des moyens (+1 million) pour l'émergence de la finance durable et d'impact (mouvement Building Bridges) permettant à Genève de devenir l'une des capitales mondiales de la finance durable.

M – Mobilité

Afin de renforcer le domaine des mobilités, les charges de la politique publique M augmentent de 106 millions entre 2024 et 2027.

Le programme de législature prévoit une augmentation significative de l'offre des transports publics (train, bus et tramways), notamment pour les loisirs et sur le plan transfrontalier, et l'amélioration de la vitesse commerciale (+152 millions). En outre, les outils financiers seront adaptés afin de permettre de financer les mesures d'accompagnement des nouveaux parkings relais à dimension transfrontalière (+6 millions).

En corolaire à la mise en œuvre du plan décennal des investissements et à la mise en service de nouvelles infrastructures, les charges d'exploitation augmentent de 3 millions.

Consécutivement à l'augmentation de l'offre en transports collectifs, la participation cantonale obligatoire au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) est en hausse (+3 millions).

Enfin, dans le cadre de son plan de mesures, le Conseil d'Etat souhaite transférer des compétences et tâches aux communes dans le domaine des transports publics. Plus précisément, il est attendu que les communes reprennent le financement de l'offre de proximité (réseau secondaire), tandis que l'offre structurante (réseau principal) resterait placée sous le financement du canton. Cette mesure occasionne une diminution des charges de 60 millions.

Chapitre 8

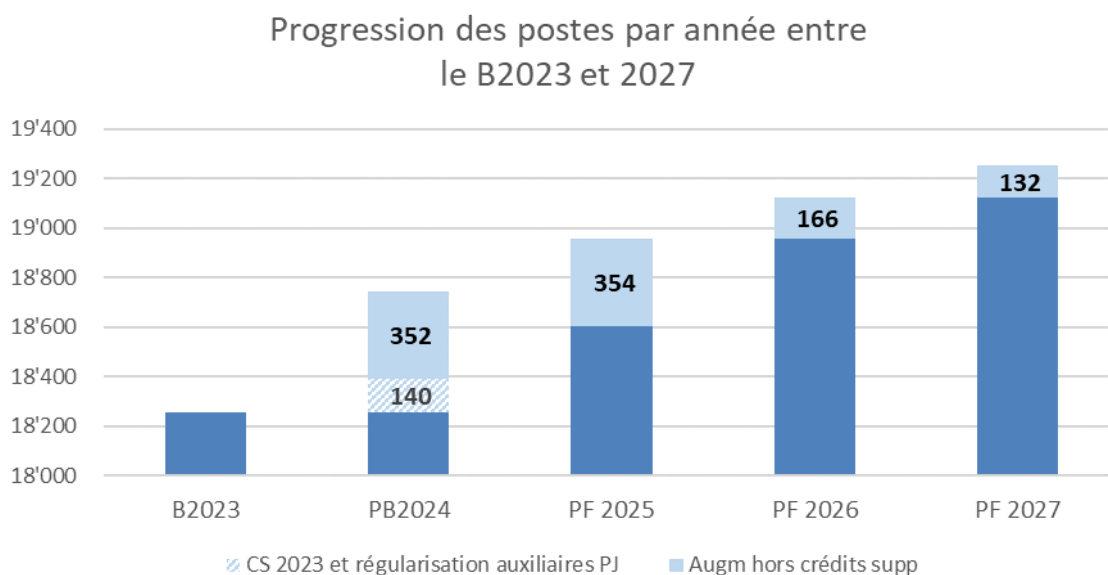
Evolution des postes

Le PFQ 2024-2027 prévoit 1'144 ETP supplémentaires au sein du petit Etat, soit une croissance annuelle moyenne des postes de +1.5% par rapport au budget 2023.

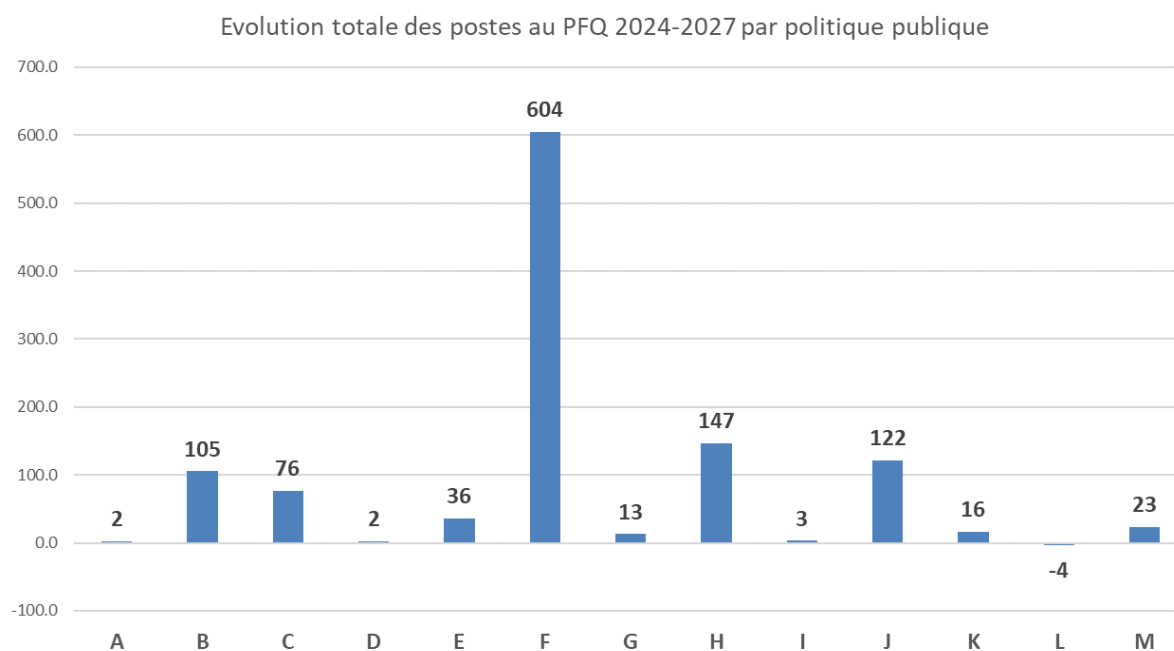
Sur l'augmentation des 1'144 ETP, 140 ETP concernent des postes déjà prévus en 2023, soit ceux liés aux crédits supplémentaires 2023 (109 ETP) ainsi qu'une correction liée aux auxiliaires du PJ qui auraient dû être inscrits en 2023 (31 auxiliaires).

Parmi les 1'004 ETP supplémentaires sur la période du PFQ 2024-2027, 124 ETP sont dédiés à la réalisation du plan décennal des investissements 2024-2033 et sont partiellement ou entièrement activables en investissement.

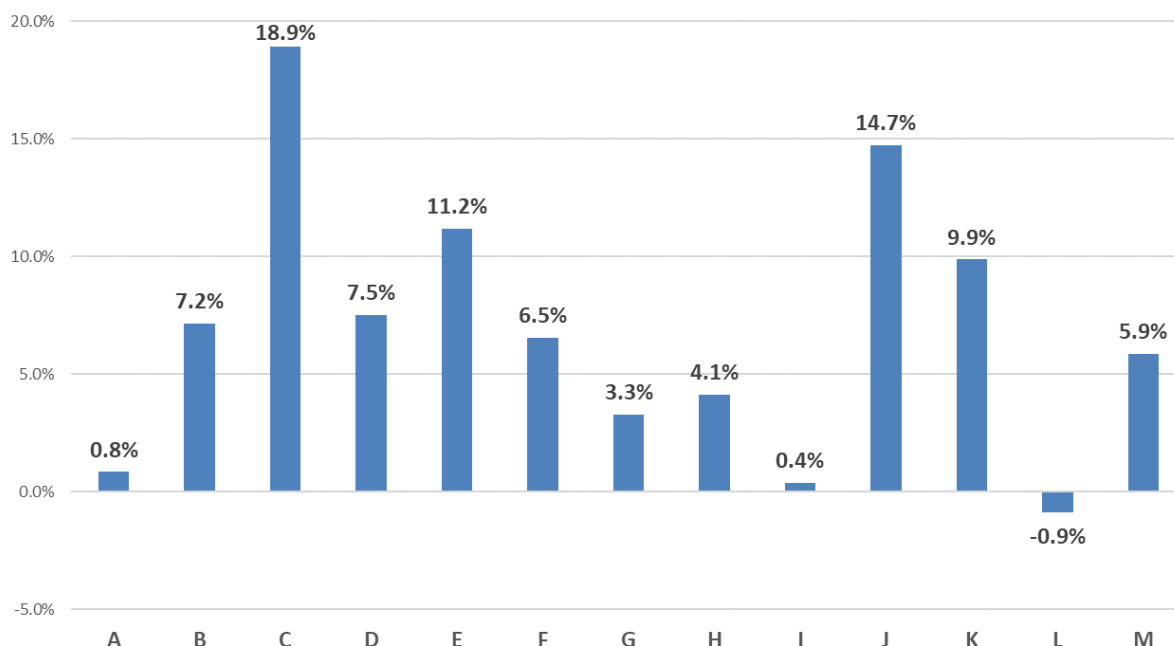
La répartition de l'augmentation des postes par année se présente comme suit :



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



Evolution totale des postes au PFQ 2024-2027 par politique publique en %



Les principales augmentations de postes concernent les politiques publiques suivantes :

F – Formation (+604 ETP) : les augmentations se composent notamment de l'augmentation des besoins en lien avec la démographie des élèves (+459 ETP) et de l'enveloppe pour les projets liés à la formation (+205 ETP). Ces augmentations sont partiellement compensées par la mesure visant à revoir la charge d'enseignement au CO permettant de réduire les postes (-61 ETP).

Parmi les projets concernant la politique publique F, les principales augmentations de postes sont expliquées par la mise en place de conditions favorables pour l'entrée à l'école des jeunes enfants (+94 ETP), le renforcement de l'office médico-pédagogique (OMP) (+33 ETP), le déploiement de nouveaux systèmes d'information (+12 ETP), le numérique à l'école (+15 ETP), la promotion de la santé psychique des jeunes (+11 ETP) et l'accueil continu au CO (11 ETP).

H – Sécurité et population (+147 ETP) : les augmentations sont justifiées notamment par les besoins de la police et du pénitencier (+88 ETP), dont le renforcement des ressources administratives (+19 ETP) et de l'effectif policier (+28 ETP), ainsi que par les besoins découlant de contraintes fédérales ou intercantionales (+122 ETP dont 100 ETP pour la relève des gardes-frontières à l'aéroport). Ces augmentations sont partiellement compensées par le protocole d'accord prévoyant le transfert d'une partie des tâches de police et sécurité civile aux communes (-67 ETP).

J – Justice (+122 ETP) : l'augmentation comprend la régularisation de 31 auxiliaires du budget 2023. Les postes supplémentaires au PJ sont notamment nécessaires pour la mise œuvre de la révision du code de procédure pénale et le renforcement du TPAE.

B – Etats-majors et prestations transversales (+105 ETP) : les augmentations sont expliquées principalement par les besoins liés aux systèmes d'information (OCSIN +89 ETP) et de l'OCBA (+19 ETP) essentiellement pour soutenir l'ambitieux programme d'investissement prévu au PDI.

C – Cohésion sociale (+76 ETP) : les augmentations sont en grande partie justifiées par les besoins en ressources humaines du service de protection de l'adulte (SPAd) (+57 ETP).

E – Environnement et énergie (+36 ETP) : les augmentations concernent notamment les projets des programmes énergie (+15 ETP), gestion des eaux (+10 ETP) et environnement (+7 ETP).

M – Mobilité (+23 ETP) : les augmentations concernent essentiellement les ressources nécessaires pour le développement des projets prévus au PDI à l'office cantonal des transports (OCT) (+12 ETP) et à l'office cantonal du génie civil (OCGC) (+12 ETP).

K – Santé (+16 ETP) : les augmentations permettent de renforcer les effectifs de la direction générale de la santé en lien avec les développements attendus dans ce domaine et comprennent le transfert de tâches en provenance des HUG et de la coopérative des soins infirmiers (4 ETP).

G – Aménagement et logement (+13 ETP): les augmentations sont consacrées notamment à l'accélération de la planification du périmètre Praille-Acacias-Vernets (+4 ETP).

Les autres augmentations (+4 ETP) concernent les besoins pour les politiques A – Autorités et gouvernance, D – Culture, sport et loisirs, I – Impôts et finances et L – Marché du travail.

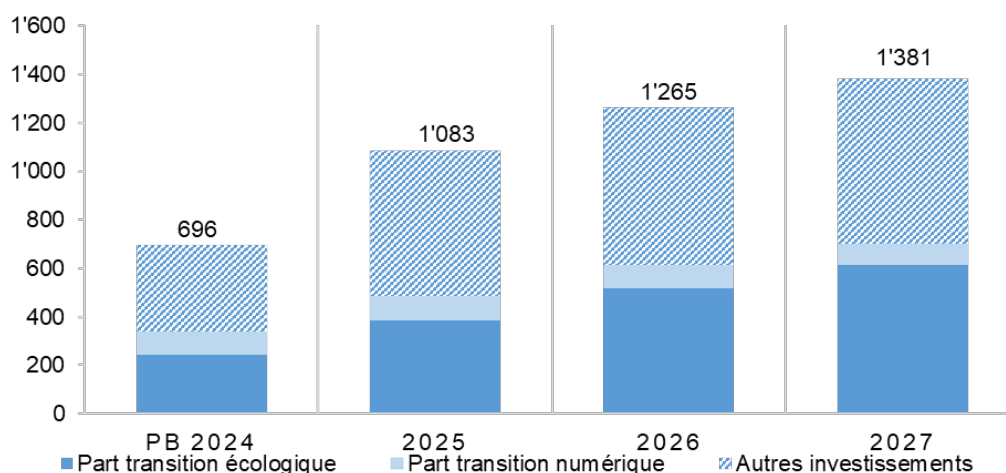
Chapitre 9

Investissements

La planification quadriennale des investissements est issue du plan décennal des investissements (PDI) 2024 à 2033. Le PFQ identifie les intentions du Conseil d'Etat pour les quatre prochaines années en matière d'investissement. Le Conseil d'Etat, en cohérence avec le nouveau programme de législature, présente cette planification qui a pour objectif d'améliorer la qualité de vie et de répondre aux besoins des habitants et habitantes du canton et de sa région.

Les investissements identifiés ces quatre prochaines années s'élèvent à 4.4 milliards et progressent de manière conséquente par rapport au précédent PFQ (+377 millions, soit +9%).

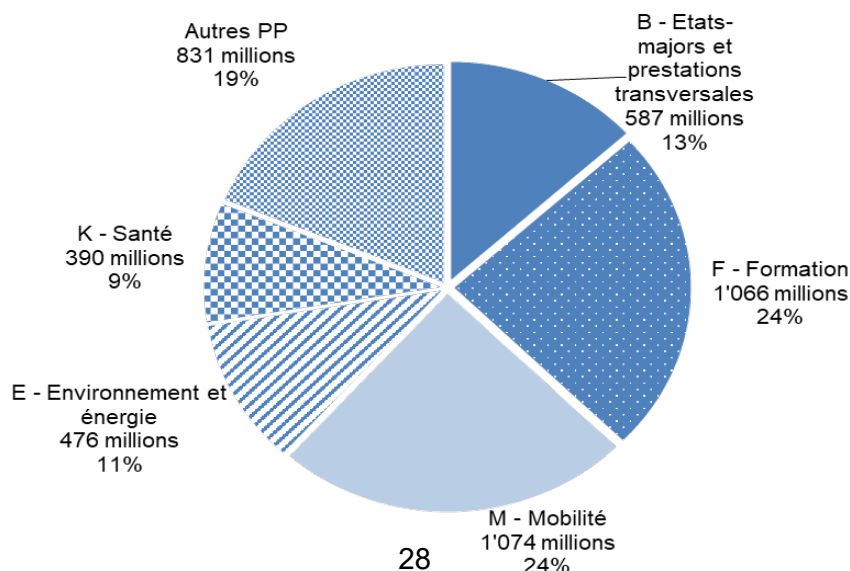
Evolution des investissements sur la période 2024-2027
(en millions)



Ce plan d'intention confirme l'ambition du Conseil d'Etat de participer de manière significative aux transitions écologique et numérique, tout en favorisant le soutien à l'économie locale. Afin d'augmenter le volume d'investissements supplémentaires, des ressources additionnelles ont été allouées au PFQ de fonctionnement.

Les investissements nets sont composés de nouveaux actifs (3.2 milliards) et de renouvellements d'actifs existants (1.2 milliard).

Les intentions d'investissement sont conséquentes dans les politiques publiques de la mobilité (1'074 million) et de la formation (1'066 million). Par rapport au précédent PFQ, les investissements demeurent importants pour les prestations transversales (587 millions), ainsi que dans le domaine de l'environnement et de l'énergie (476 millions) et la santé (390 millions).



Privilégier les investissements nécessaires pour assurer les transitions écologique et numérique

Ces prochaines années, le canton se veut exemplaire tant sur les mesures de transition (décarbonation des transports, développement d'infrastructures de mobilité, sobriété énergétique...), que sur les mesures d'adaptation au réchauffement climatique et de préservation de la biodiversité.

La planification quadriennale reflète bien cet engagement de l'Etat à travers différents axes clés. Elle s'exprime en favorisant la mobilité décarbonée (développement des réseaux de transports publics et ferroviaires, investissements en faveur de la mobilité douce, décarbonisation des véhicules de transport), en encourageant la rénovation des bâtiments publics pour en améliorer les impacts écologiques et énergétiques, en prévoyant des versements de subventions pour l'assainissement énergétique de bâtiments appartenant à des tiers privés, en luttant contre les chaleurs en milieu urbain, ou en promouvant l'agriculture de conservation et une production alimentaire locale, saine et décarbonée.

D'autres projets, tels que la construction ou la rénovation de bâtiments pour l'enseignement, la création de nouveaux logements d'utilité publique ou l'extension des structures pénitentiaires se poursuivront.

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

Le Conseil d'Etat a l'intention d'investir 1.7 milliard en faveur de la transition écologique sur les quatre prochaines années, principalement dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, de la mobilité, ainsi que des projets de rénovation de bâtiments.

Concernant la transition numérique, environ 0.4 milliard sont inscrits ces quatre prochaines années afin de renouveler et d'accroître les systèmes d'information et de communication.

Chapitre 10

Evolution de la dette

Les prévisions d'endettement relatives à la période 2024-2027 reposent sur la somme des éléments suivants :

- Les flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2024-2027 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Les flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 85% en 2024, de 65% de 2025 à 2027.

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

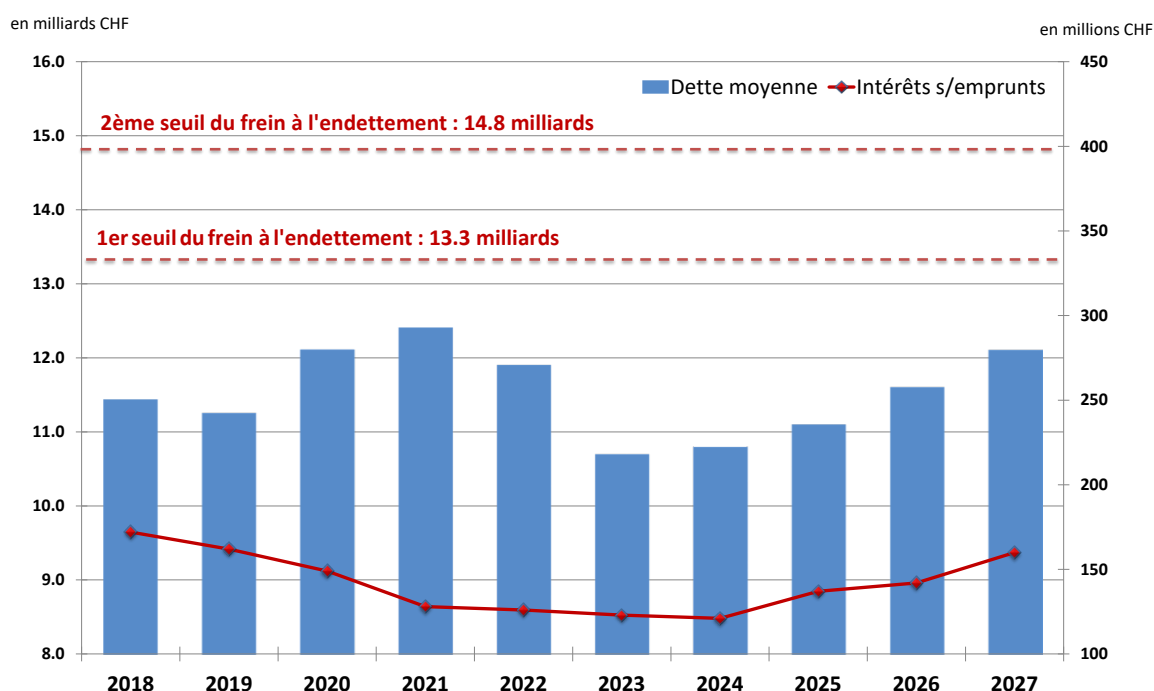
Par ailleurs, ce degré d'incertitude des prévisions est renforcé par la forte volatilité des taux d'intérêts sur les marchés depuis le début de l'année 2022 et un contexte économique (pression inflationniste, risque de récession, hausse des taux d'intérêts, etc.) et géopolitique très tendu.

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

Evolution de la dette et des intérêts

Les prévisions du niveau de la dette indiquent une évolution à la hausse sur la période 2024-2027. Cette progression estimée résulte d'un autofinancement des investissements insuffisants et des résultats déficitaires du compte de fonctionnement sur toute la période. La charge d'intérêt relative à la dette augmente sur la durée du PFQ principalement sous l'effet de l'augmentation du niveau de la dette et celui des taux d'intérêts.

Le graphique ci-après présente la prévision de l'évolution du niveau de la dette moyenne pour la période 2024-2027 qui devrait rester en deçà des seuils du frein à l'endettement tels que définis dans la LGAF.



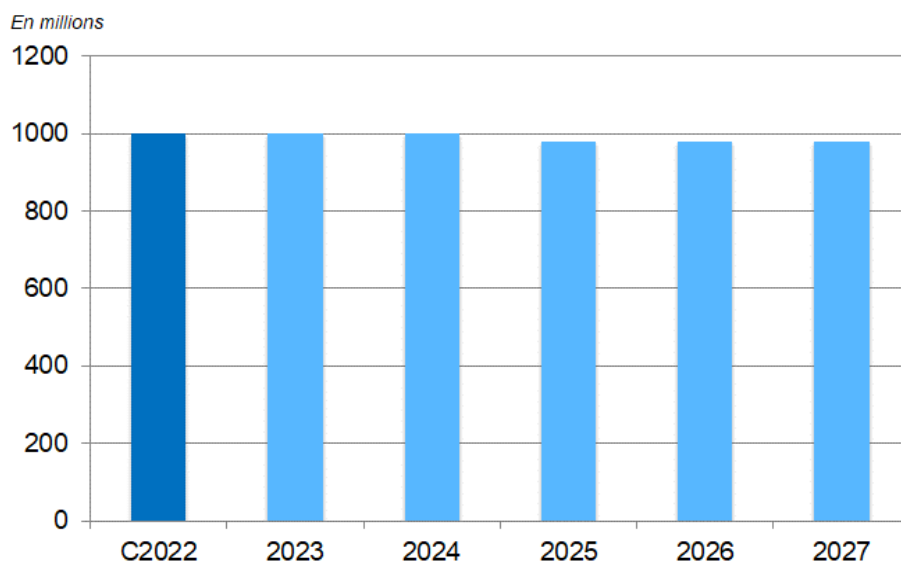
Chapitre 11

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'Etat 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.

La réserve conjoncturelle au 31 décembre 2022 s'élève à 1'000 million. En considérant que la réserve ne sera pas utilisée en 2023 et compte tenu des résultats projetés pour la période 2024 à 2027, il est attendu que le niveau de la réserve reste relativement stable et à un niveau élevé comme le montre le graphique ci-dessous.



Chapitre 12

Risques liés aux instruments de politique budgétaire

Risque d'enclenchement du frein au déficit

Le Conseil d'Etat présente une planification respectant le déficit admissible en 2027 conformément à la LGAF (dispositions transitoires du frein au déficit, art. 68 LGAF).

A ce stade, le montant de la réserve conjoncturelle inscrite au compte 2022, soit 1 milliard, permet d'absorber le dépassement de 20 millions prévu en 2025. Le montant conséquent de la réserve protège à moyen terme l'Etat d'un enclenchement du mécanisme du frein au déficit.

Cependant, le Conseil d'Etat restera attentif au risque d'enclenchement du frein au déficit, car l'atteinte de l'objectif du déficit maximum admissible en 2027 reste lié à la réalisation des mesures et aux hypothèses retenues sur les recettes fiscales. En effet, pour respecter la LGAF, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures permettant d'améliorer le résultat de 229 millions à l'horizon 2027. Une grande partie des mesures proposées sont de rang législatif. Par conséquent, un refus de ces mesures au Parlement conduirait les déficits de l'Etat à s'éloigner des exigences de la LGAF.

De plus, en raison de la situation géopolitique actuelle et des risques concernant l'évolution de l'économie mondiale, la progression des revenus fiscaux repose sur des perspectives très incertaines.

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

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

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

Bien que la politique d'investissement inscrite au PDI soit très ambitieuse, les prévisions des comptes de fonctionnement et d'investissement conduisent à une évolution contenue de l'endettement moyen sur la période du PFQ. Au vu de ces résultats prévisionnels, la perspective d'un franchissement du 1^{er} seuil d'enclenchement du frein à l'endettement est peu probable à moyen terme.

Chapitre 13

Risques financiers

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

Risque financier lié au contexte migratoire

Les coûts supplémentaires inscrits au PB 2024 et au PFQ 2024-2027 pour la prise en charge des migrants s'élèvent à respectivement 58 millions et 67 millions. A ce stade, aucun financement supplémentaire n'est prévu au-delà de 2025. Toutefois, les prévisions actuellement inscrites dans le PFQ sont susceptibles de fortement changer en fonction de l'évolution des arrivées.

Pour l'Hospice général, les besoins en ressources humaines nécessaires pour faire face à la situation sont évalués à 320 postes supplémentaires si le rythme des arrivées se maintient. Or, seulement 270 postes supplémentaires sont prévus au PFQ.

Pour le DIP, il est prévu de progressivement réduire les dispositifs actuellement mis en place. Si le rythme des arrivées devait se maintenir, il serait nécessaire de les conserver sur toute la durée du PFQ pour un coût de 11.5 millions et 86 postes.

Risque lié à l'inflation

Les dernières prévisions en date du GPE (situation à octobre 2023) annoncent un renchérissement moyen de 2.0% en 2023, de 2.0% en 2024 et de 1.5% en 2025. Concernant l'année 2026, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) prévoit un renchérissement de 1.0%. Dans le cadre de la planification, le renchérissement enregistré une année sert de base pour le calcul de l'indexation des salaires de l'année suivante (exemple : le renchérissement projeté pour 2023 sert de base pour l'indexation au PB 2024).

Aucune indexation des salaires n'a été inscrite au PB 2024. De plus, en raison des fortes incertitudes sur l'évolution de l'inflation, il a également décidé d'appliquer une hypothèse prudente en prévoyant une absence d'indexation pour les années 2025 à 2027. Cette hypothèse sera revue dans les prochaines planifications en fonction des nouvelles projections de renchérissement.

Toutefois, le Conseil d'Etat a proposé, dans le cadre de l'examen du PB 2024 par le Grand Conseil, d'octroyer une indexation partielle de 1.0% équivalant à une charge de 63 millions.

Risque lié à l'augmentation du coût des énergies

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

Le PFQ 2024-2027 comprend un surcoût énergétique évalué à 34 millions en hausse de 4.2 millions par rapport au budget 2023. Ce montant comprend le surcoût pris en compte dans le budget 2023 de 28.5 millions et maintenu au PFQ pour la période de 2024 à 2027.

Les HUG sont l'un des plus gros consommateurs d'énergie en raison de l'important parc immobilier qu'ils possèdent ou exploitent et des équipements qu'ils mettent en œuvre. En matière d'approvisionnement en électricité et en gaz, les HUG ont maintenu le surcoût de 19.3 millions évalué en 2023. L'OCBA a aussi revu à la hausse ses besoins pour 2024 (+4.5 millions) portant le surcoût énergétique à 6.8 millions pour la période du PFQ.

Cette estimation inscrite dans la planification est susceptible d'être révisée en fonction de l'évolution de la situation géopolitique.

Risque lié au financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires

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

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

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

Risques liés aux caisses de prévoyance

CPEG

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

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

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

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

Le risque financier pour l'Etat (augmentation du montant de la recapitalisation à la charge de l'Etat) est évalué à 0.3 milliard si l'article 70, alinéa 3 LCPEG est annulé, car l'Etat devrait alors se substituer à toutes les entités mentionnées dans l'annexe II.

Le risque financier induit par l'annulation de la participation du CSCQ et de l'ISB à la recapitalisation d'une part (0.02 milliard) ou l'actionnement de la garantie de l'Etat, consécutive à une éventuelle restructuration ou faillite de l'ISB et le CSCQ d'autre part (0.04 milliard) a été couvert en 2022 par la constitution d'une provision de 0.04 milliard.

Impôts

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

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

Risques de taux, de liquidité et de refinancement

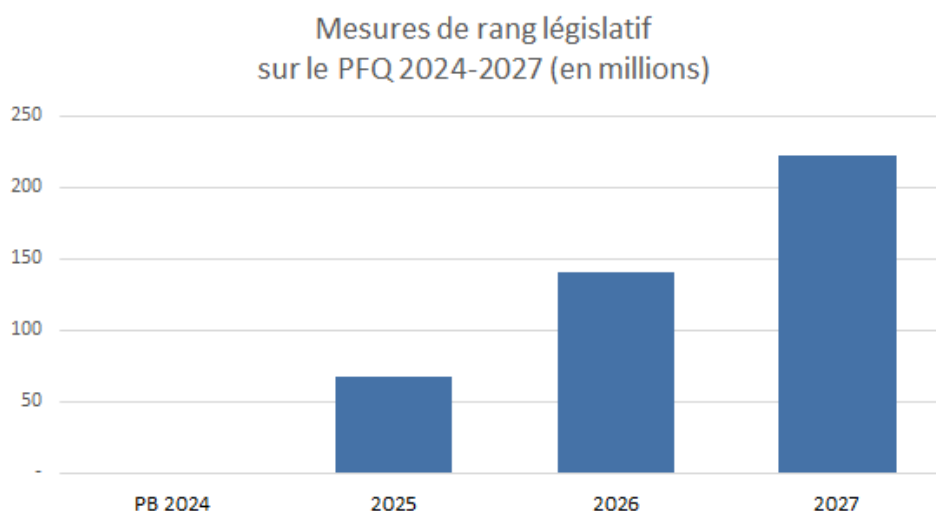
Le risque de taux d'intérêt et de refinancement est à suivre, en particulier suite à la politique de resserrement monétaire initiée par la BNS en 2022 se traduisant par une hausse du taux directeur qui atteint aujourd'hui 1.75%. Cependant, ces deux risques sont limités par la structure de la dette de l'Etat. En effet, cette dernière est actuellement constituée de plus de 80% d'emprunts à long terme et à taux fixe. Cette structure a permis de bénéficier progressivement du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêts. L'échéancier de remboursement des emprunts à long terme a été significativement allongé et lissé dans le même but. Ainsi, l'effet de la hausse des taux d'intérêts sur le coût de la dette se matérialisera de manière progressive et en fonction des volumes nécessaires aux nouveaux financements et refinancements. Enfin, la part des emprunts à court terme est plafonnée pour limiter le risque de liquidité.

Risque lié à la comptabilisation des subventions en investissement

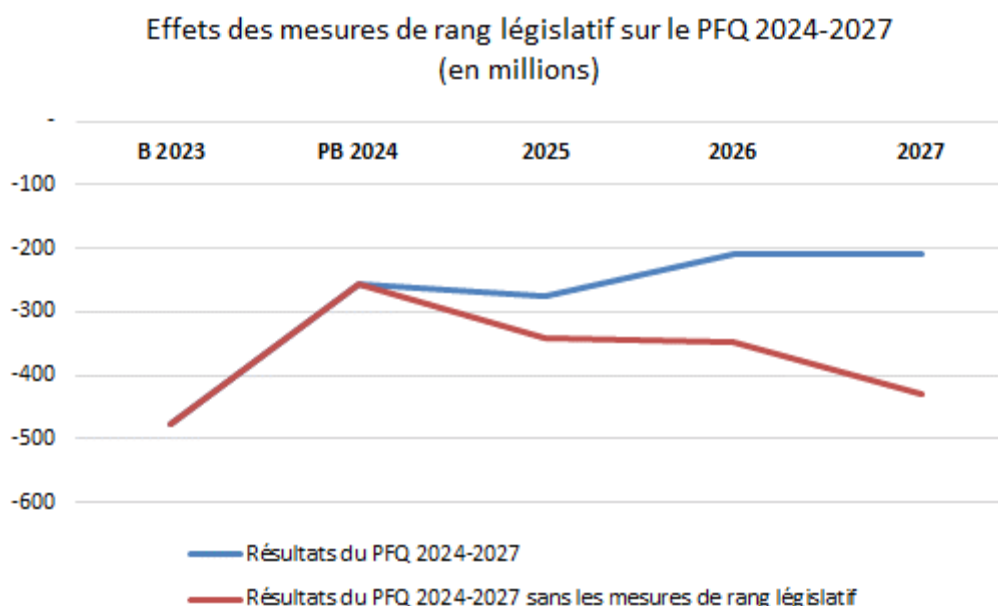
Certains projets d'investissement figurant actuellement au PDI pourraient être reclassés en charges de fonctionnement et détériorer les résultats futurs. Il s'agit principalement des projets favorables à la transition écologique qui incluent des subventions qui pourraient être versées à des entités privées ou à des particuliers : électromobilité, installations de panneaux solaires photovoltaïques, infrastructures écologiques, agriculture et alimentation résilientes. Les dépenses de ces projets inscrits au PDI se montent au total à 71 millions de dépenses sur la période du PFQ 2024-2027. La comptabilisation de ces éléments en investissement ou en fonctionnement fait l'objet d'une analyse.

Risques liés aux mesures de rang législatif

Le plan de mesures du Conseil d'Etat comprend trois mesures qui relèvent de la compétence du Grand Conseil, soit la mesure suspendant l'annuité en 2025 et 2027, la mesure modifiant la répartition employeur/employé des cotisations aux caisses de prévoyance et celle consistant à transférer aux communes une partie des charges et des compétences. A elles seules, ces mesures représentent 222 millions d'économies potentielles au PFQ 2024-2027.



La non-adoption des mesures de rang législatif par le Grand Conseil aurait des conséquences significatives sur la planification. Le graphique suivant présente les prévisions du PFQ 2024-2027 sans les effets positifs de ces mesures.



Analyses de sensibilité

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

Estimation des impôts et prévisions fiscales – sensibilité aux hypothèses retenues

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

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

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

Impôt cantonal sur le revenu. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est déterminé à l'aide d'un modèle d'estimation exploitant la relation entre l'évolution du PIB suisse réel et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% pour une année donnée induirait une variation de l'impôt (y compris l'impôt à la source et la part cantonale à l'impôt fédéral direct) comprise entre 42 et 43 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

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

Impôt cantonal des personnes morales. Lors du processus budgétaire, l'impôt sur le bénéfice pour l'année du budget est habituellement estimé sur la base d'un scénario de long terme s'établissant à 3%. L'impôt sur le capital est quant à lui déterminé sur la base d'un scénario de long terme s'établissant à 3% durant tout le processus budgétaire.

Si la croissance des impôts des personnes morales devait différer de 1% pour une année donnée, l'écart (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) serait de l'ordre de 23 à 25 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

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

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

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

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

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

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

Le scénario présenté dans ce PFQ 2024-2027 se base sur les hypothèses suivantes :

- Le niveau du taux de référence à court terme correspond aux prévisions du GPE de juin 2023 pour les années 2024 et 2025 et à celles de la Confédération pour les années 2026 et 2027.
- Le niveau du taux de référence à long terme correspond aux prévisions du GPE pour 2023 à 2025 et à celle de Confédération pour l'année 2026 et 2027.

Par rapport à ce scénario de base, une hausse de 1% des taux d'intérêt durant la période considérée aboutirait à une augmentation de la charge de 10 millions en 2024, 23 millions en 2025, 35 millions en 2026 et 48 millions en 2027, soit un total de 115 millions sur la période.

Par ailleurs, une hausse annuelle de la dette de 100 millions, soit une augmentation de 400 millions d'ici à fin 2027, induirait, toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation de la charge d'intérêt de 23 millions sur la même période.

Conclusion

Le Conseil d'Etat a élaboré le PFQ en cohérence avec le PDL dans lequel il a défini ses priorités politiques. Des moyens conséquents sont alloués aux politiques publiques afin d'atteindre les objectifs du PDL et mettre en œuvre ses projets.

Le Conseil d'Etat présente une planification financière qui garantit la continuité des prestations. Des ressources supplémentaires seront allouées afin de répondre aux besoins liés à l'appauvrissement d'une partie de la population et aux conséquences de l'immigration.

Les résultats du PFQ 2024-2027 respectent les dispositions du frein au déficit de la LGAF. La maîtrise budgétaire permet de garantir des finances publiques saines et durables et de mener les politiques publiques sur le long terme tout en évitant l'enclenchement des mécanismes du frein au déficit.

Par ailleurs, grâce aux excellents résultats des comptes 2021 et 2022 et aux prévisions des comptes 2023, la dette du canton devrait rester bien en dessous du seuil du frein à l'endettement.

Le canton de Genève a la chance de disposer d'une économie solide qui permet d'anticiper une progression soutenue des revenus en mesure de répondre aux besoins de la population. Dans ce contexte favorable, notre canton doit continuer à améliorer les conditions cadres permettant de renforcer le tissu économique genevois. Le Conseil d'Etat appelle toutefois à faire preuve de prudence dans un contexte international empli d'incertitude.

Le Conseil d'Etat porte une attention particulière à la maîtrise des charges. Le respect des contraintes budgétaires présuppose la réalisation du plan de mesures du Conseil d'Etat qui permettrait d'améliorer le résultat de 229 millions d'ici à 2027. La mise en œuvre de ces mesures d'économie, dépendra du soutien du Grand Conseil qui sera appelé à se prononcer sur les trois principales.

Le Conseil d'Etat continue néanmoins à se projeter à long terme en se donnant les moyens de répondre aux enjeux futurs, notamment dans les domaines de la transition écologique et numérique, ainsi que du vieillissement de la population. Il se donne également les moyens de mener une politique d'investissement ambitieuse avec des ressources importantes affectées à la réalisation des projets d'investissement visant à répondre aux besoins de la population.