

22 novembre 2017

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2018-2021
de la République et canton de Genève**

Table des matières

Introduction	3
Chapitre 1 Performance financière 2018-2021	4
Chapitre 2 Enjeux et grands projets	5
Chapitre 3 Plan de mesures 2015-2018 du Conseil d'Etat	6
Chapitre 4 Plan d'assainissement 2019-2021	7
Chapitre 5 Scénario conjoncturel et hypothèses macro-économiques	10
Chapitre 6 Évolution des revenus	10
Chapitre 7 Évolution des charges	13
Chapitre 8 Investissements	19
Chapitre 9 Évolution de la dette	20
Chapitre 10 Évolution de la réserve conjoncturelle	21
Chapitre 11 Risques financiers	22
Conclusion	26

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le présent rapport précise les principaux éléments relatifs au plan financier quadriennal 2018-2021 (PFQ 2018-2021). Ce plan financier est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les 3 ans suivant le budget. Il est présenté par politiques publiques.

Contenu du rapport

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

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

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 6 et 7 du présent rapport, celle des dépenses et recettes d'investissement au chapitre 8, l'évolution de la dette au chapitre 9 et l'évaluation des risques financiers au chapitre 11. 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 10.

Conformément à l'article 12 de la LGAF, lorsque le projet de budget de fonctionnement présente un excédent de charges, ce qui est le cas du projet de budget 2018 (PB2018), le PFQ doit démontrer le retour à un excédent de revenus au moyen de mesures qui relèvent de la compétence du Conseil d'Etat et de mesures d'assainissement de rang législatif. Ces mesures sont présentées au chapitre 4.

Cadre de planification

Cette planification repose sur les lois en vigueur et les projets de lois adoptés par le Conseil d'Etat. Ainsi, les dispositions du projet de loi modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (PL12188) et celles du projet de loi de nouvelle politique salariale (système Compétences Rémunération Evaluation – SCORE) sont prises en compte dans le présent rapport.

Le point de départ de cette planification est le projet de budget 2018 (PB2018) complété des amendements transmis au Grand Conseil en novembre 2017. Le PB2018 présentait un déficit de 261 millions en septembre 2017. Les amendements améliorent le résultat de 97 millions, essentiellement en raison d'une progression significative des estimations des impôts des entreprises. Le projet de budget 2018 complété des amendements du Conseil d'Etat (PB2018 amendé) affiche donc un résultat prévisionnel négatif de -164 millions.

Contrainte de retour à l'équilibre

Le PFQ 2018-2021 doit non seulement démontrer le retour à un excédent de revenus à l'horizon 2021, mais également prendre en compte le projet cantonal de réforme de la fiscalité des entreprises. Ce projet vise l'introduction d'un taux unique d'imposition sur le bénéficiaire et modifie dans la foulée le mécanisme cantonal du frein au déficit (article 14 de la LGAF). A cet effet, le projet de loi n°12007 prévoit une résorption sur une période de 5 ans, à raison de 70 millions par an, du déficit admissible de 350 millions estimé l'année d'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité des entreprises. Pour rester cohérent avec cet objectif, le scénario de base du PFQ 2018-2021, qui ne comprend pas les effets financiers de la réforme de la fiscalité des entreprises, prévoit un retour à l'équilibre avec un résultat net supérieur à +70 millions à l'horizon 2021 conformément au projet de loi n°12007, et non pas un simple retour à l'équilibre conformément à la LGAF dans sa teneur actuelle.

Chapitre 1

Résumé - performance financière 2018-2021

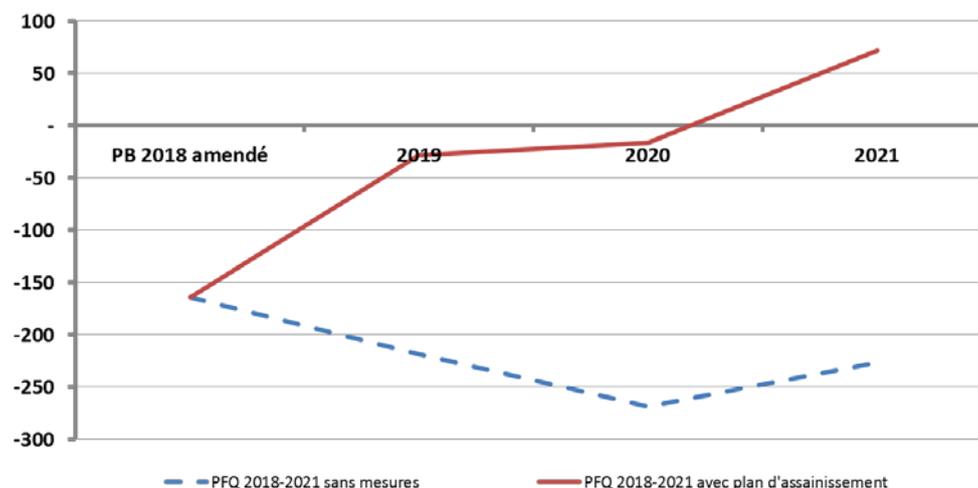
Le compte de fonctionnement prévisionnel du PFQ 2018-2021 est les suivant :

en millions

PFQ 2018-2021	B2017	PB 2018 amendé	PF 2019	PF 2020	PF 2021
Charges de fonctionnement	8'135	8'319	8'494	8'657	8'744
Revenus de fonctionnement	8'056	8'155	8'466	8'640	8'815
Résultat net	-80	-164	-28	-17	71

Une grande partie des augmentations de charges inscrites au PFQ 2018-2021 découlent d'obligations contraignantes résultant de l'application de lois en vigueur.

Pour atteindre un résultat de fonctionnement supérieur à 70 millions à l'horizon de planification, le Conseil d'Etat propose un plan de mesures d'assainissement ayant pour effet d'améliorer le résultat 2021 d'environ 300 millions.



Chapitre 2

Enjeux et grands projets

La prochaine législature devra relever des défis importants pour l'économie genevoise et la fonction publique. Ces projets présentent des conséquences significatives en matière de finances publiques cantonales à long terme.

Réforme de la fiscalité des entreprises (PF17)

Suite au refus par le peuple suisse, en février 2017, de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, le Conseil fédéral a rapidement constitué un groupe de pilotage comprenant des représentants de la Confédération et des cantons pour élaborer les lignes directrices d'un nouveau projet fédéral (PF17) visant à abolir les statuts fiscaux privilégiés de sociétés actives à l'étranger.

Le Conseiller d'Etat genevois chargé des finances y a été désigné aux côtés de trois collègues alémaniques. Ce groupe de pilotage a présenté, en juin 2017, ses recommandations au Conseil fédéral. Ce dernier a lancé, début septembre 2017, la consultation sur l'avant-projet de loi qui reprend l'essentiel des recommandations du groupe de pilotage, à l'exception du montant de la compensation financière fédérale versée aux cantons qui passerait de 17% actuellement à 20.5% lors de la mise en vigueur de la réforme (au lieu de 21.2% pour le projet précédent).

Sous réserve de cet élément, cet avant-projet est parfaitement compatible avec le projet cantonal adopté par le Conseil d'Etat en novembre 2016. Selon ce projet cantonal, le nouveau taux effectif d'imposition du bénéfice de 13,49% retenu par le canton a initialement un effet négatif sur le résultat net du compte de fonctionnement en raison de la baisse globale des revenus fiscaux, partiellement compensée, d'une part, par le supplément de part cantonale à la rétrocession IFD et, d'autre part, par une augmentation modérée de l'imposition des dividendes.

Le calendrier prévoit une mise en œuvre de la réforme PF17 au niveau fédéral et cantonal le 1^{er} janvier 2020, précédée des séquences suivantes : fin de la consultation fédérale en décembre 2017, message du Conseil fédéral au printemps 2018, adoption de la loi fédérale lors de la session d'été ou d'automne des Chambres, adoption du projet cantonal par le Grand Conseil fin 2018 et référendum cantonal début 2019.

Le dispositif cantonal d'accompagnement se compose de mesures de nature budgétaire, de mesures de soutien récurrentes et d'autres qui sont limitées sur une période de cinq ans.

Conformément au projet de loi cantonal n°12007, les effets financiers de la réforme de la fiscalité des entreprises sont calculés et présentés séparément dans le chapitre 11 relatifs aux risques financiers.

Projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la LCPEG

Pour remédier au déséquilibre financier à long terme, le comité de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) a adopté des mesures structurelles en 2016 et 2017. Celles-ci portent sur l'élévation d'une année de l'âge permettant d'obtenir une rente pleine dès le 1^{er} janvier 2018 et la baisse du taux de rente de 1.5% à 1.35% par année d'assurance. Pour cette dernière mesure, le Comité de la CPEG n'a pas décidé de la date d'entrée en vigueur, afin de permettre aux autorités politiques de disposer du temps nécessaire au dépôt et à l'examen du projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi instituant la CPEG (LCPEG). Ce projet de loi a été adopté en septembre 2017 par le Conseil d'Etat et est actuellement en cours d'examen par le Grand Conseil.

Ce projet de loi vise, d'une part, à réduire les risques de l'Etat garant, à maintenir l'attractivité de l'Etat en tant qu'employeur et à éviter une baisse significative des rentes des employés

affiliés à cette caisse. D'autre part, ce projet de loi modifie le système de prévoyance de la CPEG avec un passage à la primauté des cotisations.

Ce projet de loi a également pour objectif de remédier à la sous-capitalisation qui pénalise la CPEG en lui assurant, dès 2019, un taux de couverture des engagements envers les assurés de 80% au lieu d'environ 60% actuellement. En contrepartie de cette recapitalisation, les cotisations des employeurs sont abaissées. Il est prévu qu'une grande partie du montant de la recapitalisation fasse l'objet d'un "prêt simultané" de la CPEG à l'Etat, ce qui permet d'étaler sur une très longue durée les effets de cette recapitalisation sur la trésorerie de l'Etat et le compte de fonctionnement de l'Etat.

Les effets financiers de ce projet de loi modifiant la LCPEG sont inclus dans le PFQ 2018-2021 au chapitre 7 décrivant l'évolution des charges de fonctionnement.

Projet SCORE - nouvelle politique salariale

Le Conseil d'Etat a adopté et transmis au Grand Conseil un projet de loi pour la mise en œuvre du projet SCORE (Système Compétence, Rémunération et Evaluation), qui constitue une refonte majeure du système d'évaluation et de rémunération de l'administration cantonale.

Destinée à remplacer l'actuelle loi concernant le traitement de la fonction publique et le système d'évaluation des fonctions qui est obsolète, cette refonte permettra de rendre plus cohérent et plus équitable le système d'évaluation et de rémunération. La refonte concerne quelque 45'000 personnes travaillant pour l'Etat de Genève et divers établissements autonomes du canton.

Si les effets financiers de cette réforme sur le résultat net de l'Etat sont limités à 8 millions à l'horizon du PFQ en 2021, cette réforme représentera à terme un coût annuel de 40 millions de francs pour l'Etat, après avoir culminé à 60 millions à l'issue de la période transitoire de six ans.

Chapitre 3

Plan de mesures 2015-2018 du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a déjà mis en œuvre un plan de mesures au cours de la présente législature. L'effet cumulé de ce plan, initié au projet de budget 2015, induit une amélioration du résultat de 455 millions au PB2018. C'est grâce à ce plan de mesures que les comptes de ces dernières années ont pu être globalement équilibrés.

Certaines mesures déploient des effets supplémentaires en 2019. Il s'agit principalement des deux mesures fiscales inscrites au PB 2018 qui améliorent le résultat 2019 de 96 millions.

- La première concerne la création d'un service qui aura pour mission de traiter les dénonciations spontanées de contribuables, dont le nombre croît régulièrement avec notamment la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations entre pays. L'amélioration de recettes fiscales est estimée à 63 millions.
- La seconde mesure consiste en l'engagement de taxateurs supplémentaires permettant de traiter correctement les déclarations des contribuables supplémentaires (en moyenne 7'500 par an) et d'accroître la plus-value découlant de l'analyse des déclarations. Les recettes supplémentaires attendues s'élèvent à 33 millions de francs.

Chapitre 4

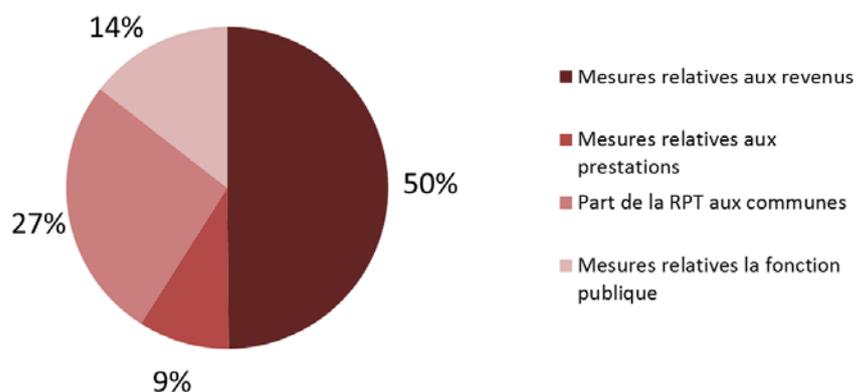
Plan d'assainissement 2019-2021

Le nouveau plan d'assainissement proposé par le Conseil d'Etat se compose d'une trentaine de mesures.

Ce plan se fonde sur une recherche d'équilibre entre les mesures impactant les revenus et celles qui concernent les dépenses. Il s'appuie également sur une réflexion consistant à se demander où le canton de Genève effectue des tâches que les autres cantons ne fournissent pas, et à identifier des cas spécifiques dans lesquels le canton n'engrange pas des revenus.

Les mesures qui ont pu être chiffrées à ce jour améliorent le résultat 2021 d'un montant de 301 millions de francs. Cette amélioration est réalisée pour moitié par des améliorations de revenus et pour moitié par des diminutions de charges. Ce plan d'assainissement permet par conséquent de respecter l'obligation légale de retour à l'équilibre en cas de budget déficitaire.

L'objectif est atteint en répartissant l'effort sur quatre types de mesures distinctes, à savoir des mesures augmentant les revenus, des mesures relatives aux prestations, des mesures liées à la fonction publique, ainsi que la prise en charge par les communes d'une partie de la facture de la péréquation intercantonale.



Prise en charge par les communes de leur part à la RPT fédérale

Environ 20 % des recettes fiscales prélevées dans le canton et qui entrent dans le processus de calcul de la facture RPT du canton de Genève sont des recettes fiscales communales. Le Conseil d'Etat estime que le canton ne peut plus assumer la part qui concerne les communes, surtout pour celles qui ont bénéficié ces dernières années de recettes fiscales exceptionnelles. La contribution brute du canton de Genève à la péréquation se chiffre à 399 millions et il est proposé de demander aux communes de prendre en charge 20% de ce montant, soit environ 80 millions.

Mesures relatives aux prestations

Le Conseil d'Etat propose une série de mesures structurelles concernant les prestations, dont les effets varient entre 300'000 francs et 10 millions.

- L'optimisation des coûts d'hébergement des requérants d'asile peut produire des économies évaluées à 2 millions.
- Le Conseil d'Etat a décidé de créer une cellule d'enquête pour renforcer la lutte contre la fraude sociale. Cette cellule aura pour mission de contrôler la véracité des

domiciles, pour les personnes censées toucher des prestations sociales, et pour celles qui sont censées payer des impôts à Genève. L'amélioration du résultat attendu de cette mesure est estimée à 8 millions.

- Le Conseil d'Etat entend réduire les montants des allocations familiales, à hauteur des barèmes fédéraux, pour les personnes qui ne résident pas sur le territoire du canton. Cette mesure présente un potentiel d'économie de 1.8 million.
- Le Conseil d'Etat envisage de proposer que le financement des abonnements TPG pour les personnes âgées qui ne sont pas placées en institution soit à la charge des communes. Cette mesure permettrait d'économiser 2.2 millions.
- Le Conseil d'Etat propose de reprendre la mesure prévoyant d'aligner les prestations complémentaires AI sur les prestations complémentaires AVS pour les plus de 65 ans. Il considère cette proposition pertinente pour les prestations complémentaires prises dans leur globalité, même si elle a déjà été rejetée par le Grand Conseil. Le potentiel d'économie est estimé à 2.1 millions.
- L'augmentation importante du nombre d'élèves dans le canton prévue ces prochaines années va nécessiter de disposer de locaux scolaires pour tous les degrés d'enseignement. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat entend appliquer strictement les règlements actuels indiquant que les élèves hors canton sont acceptés dans les limites des places disponibles. Cette mesure concerne l'école obligatoire et aura une incidence sur les coûts d'encadrement des élèves évaluée à 3.4 millions.
- Le Conseil d'Etat souhaite proposer la suppression des rapports imprimés de tous les services d'Etat et des régies publiques. Tous les rapports annuels seront exclusivement publiés au format électronique. Cette économie potentielle est estimée à 2 millions pour l'ensemble de Grand Etat.
- Le Conseil d'Etat entend demander la facturation complète des prestations que les services de l'Etat fournissent à des entités externes. Il s'agit notamment des prestations informatiques de la DGSI. Cette mesure devrait générer des revenus supplémentaires à hauteur de 2 millions.
- Le Conseil d'Etat a décidé deux mesures spécifiques sur l'optimisation du parc immobilier. L'une concerne l'optimisation du parc immobilier des HUG. Le canton a fait des gros efforts financiers avec l'ouverture du nouveau bâtiment des lits qui ouvre la voie à une optimisation des bâtiments existants. L'autre concerne l'amélioration des locations d'immeubles avec un potentiel d'économie évalué à 1 million.
- Le Conseil d'Etat entend créer et exploiter lui-même une gravière pour les besoins de l'Etat eu égard aux sommes importantes que le canton doit dépenser pour ses besoins en la matière.
- Dans le cadre de la mobilité, le Conseil d'Etat prévoit des mesures qui ne sont pas encore chiffrées, mais qui sont liées à l'augmentation de la vitesse commerciale des TPG.
- Le Conseil d'Etat proposera également une série de mesures plus modestes dont le potentiel d'économie cumulé pourrait atteindre 3 millions.
- Le Conseil d'Etat suggère au Grand Conseil d'entamer une réflexion au sujet du nombre de commissions parlementaires, en se fondant sur le nombre moyen de commissions instituées par les parlements cantonaux. Cette mesure n'est pas chiffrée car elle est de la seule compétence du Grand Conseil.

Mesures relatives à la fonction publique

Les mesures relatives à la fonction publique, avec un potentiel d'économie de 44 millions à l'horizon du PFQ, concernent certains aspects qui représentent des écarts à la norme dans des services et des métiers spécifiques à l'intérieur de l'Etat et pour un certain nombre de prestations.

Le Conseil d'Etat entend ouvrir le débat avec les organisations représentatives du personnel. La liste des mesures n'est pas rendue publique à ce stade, dans la mesure où elle est susceptible d'évoluer. En effet, le Conseil d'Etat est prêt à substituer certaines de ses mesures par d'autres propositions émanant des organisations syndicales, à condition que ces éléments amènent des réductions de charges équivalentes.

Certaines mesures entrant dans cette catégorie ont déjà été adoptées par le Grand Conseil et sont donc intégrées à la planification financière, par exemple la loi 11773 modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires. Parmi les autres éléments, certains sont liés à des avantages ou à la réduction de l'absentéisme avec, notamment, des mesures contenues dans le rapport de la Cour des comptes de juin 2017.

Les mesures sur la fonction publique seront donc communiquées et détaillées ultérieurement. Certaines de ces mesures sont de la compétence du Conseil d'Etat, alors que d'autres requièrent des modifications législatives pour entrer en vigueur.

Mesures améliorant les revenus de l'Etat

Le Conseil d'Etat entend proposer trois mesures structurelles permettant d'améliorer les revenus.

- Le Conseil d'Etat propose de limiter la déductibilité de l'assurance-maladie à hauteur de la prime moyenne cantonale. Malgré le fait que cette mesure ait déjà été soumise au Grand Conseil, le Conseil d'Etat demeure convaincu de sa pertinence. L'effet sur les revenus fiscaux est estimé à 35 millions.
- Le Conseil d'Etat entend également proposer une augmentation de la taxe sur la plus-value foncière réalisée lors de déclassements de terrains. Actuellement, les recettes fiscales correspondantes sont principalement affectées aux besoins communaux, respectivement aux milieux agricoles quand il s'agit de terrains agricoles. Cette augmentation de la taxe sera imputée aux recettes fiscales cantonales. Cette mesure présente un potentiel d'amélioration des revenus évalué pour l'instant à 15 millions.
- Enfin, le Conseil d'Etat entend concrétiser le projet de réévaluation du patrimoine immobilier (RPI) selon une planification et des modalités qui doivent encore être précisées et assurer la conformité avec le droit fédéral. Les valeurs devront être adaptées puisque la dernière évaluation complète remonte à 1964, suivie de plusieurs prorogations successives. Cette mesure générera des recettes fiscales supplémentaires nettes estimées à 30 millions en 2019 - sous la forme d'une prorogation des valeurs actuelles avec une majoration - et à 100 millions sur la durée du PFQ.

Le projet RPI ramènera la valeur fiscale des logements non locatifs (villas et PPE) à une valeur plus proche de la réalité. En raison de l'ancienneté du système actuel, la mise en œuvre du projet s'avère complexe. Il s'agit notamment de tenir compte de certaines situations particulières, comme celles de rentiers ou de petits propriétaires de longue date, par le biais de mesures transitoires ou d'accompagnement appropriées afin d'atténuer l'augmentation de leur charge fiscale.

Sans ces mesures, l'impact financier du projet RPI serait de 212 millions (impôt sur la fortune et impôt immobilier complémentaire). Avec la prise en compte des mesures

précédentes consistant, notamment, en une déduction sociale sur la fortune pour les contribuables disposant d'un revenu modeste et d'une fortune inférieure à un certain seuil, l'effet net de la RPI sera d'environ 100 millions.

Ce montant tient compte également de l'abaissement du taux maximum de l'impôt sur la fortune - actuellement le plus élevé de Suisse - au niveau de celui du canton de Vaud, une mesure nécessaire et qui accompagnera la réforme RPI.

Chapitre 5

Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

Hypothèses macro-économiques scénario de base	2017 ^a	2018 ^a	2019 ^a	2020	2021
PIB CH, variation annuelle réelle	1,3	1,7	1,7	1,7 ^b	1,7 ^b
Taux de chômage moyen Genève	5,4	5,4	5,4	5,4 ^c	5,4 ^c

^a prévisions du Groupe de Perspectives économiques (GPE) d'octobre 2017 pour les années 2018 à 2019

^b taux apparaissant dans le plan financier de la Confédération (août 2017), utilisées pour la planification financière de l'administration fédérale des finances.

^c extrapolation du département des finances

Dans ses prévisions d'octobre 2017, le Groupe de perspectives économiques (GPE) table sur un scénario de consolidation de la croissance économique. Il estime que le PIB genevois progressera de 1.6% en 2018, contre 1.7 % à l'échelon national. Le différentiel de croissance par rapport à la Suisse observé lors des dernières années aura alors presque disparu. En 2019, les deux taux devraient également être très proches, quoiqu'inversés (1.8 % à Genève et 1.7 % en Suisse).

Dans le canton de Genève, les freins pénalisant l'économie par rapport à la Suisse perdent de leur force. Ainsi, les difficultés de l'industrie horlogère semblent arriver à leur terme. De même, les établissements bancaires et financiers de la place affichent depuis quelques mois une satisfaction retrouvée, se rapprochant de l'appréciation largement positive que portent depuis plusieurs années les banques établies ailleurs en Suisse.

Compte tenu de la situation monétaire internationale, les taux d'intérêt à court terme ne se modifieront pas jusqu'en 2019. Ceux à long terme devraient s'orienter modestement à la hausse en 2018, puis de manière plus franche en 2019.

Chapitre 6

Évolution des revenus

Evolution des revenus fiscaux

Les prévisions de l'ensemble des impôts, taxes et droits, y compris l'effet des différentes mesures structurelles du Conseil d'Etat, présentent une augmentation de 718 millions de francs (+11%) entre le budget 2017 et la projection pour 2021, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de +2.6%. Hors mesures du Conseil d'Etat, la hausse se limite à 444 millions (+6.8% sur la période; +1.7% en moyenne par année). Les mesures du Conseil d'Etat concernent dans leur quasi-totalité l'impôt des personnes physiques.

Millions de francs			Planification 2018-2021				Croissance annuelle moyenne
	C 2016	B 2017	2018	2019	2020	2021	
Personnes physiques	3'779	3'841	3'823	3'883	3'946	4'008	1.1%
Impôt sur le revenu	2'553	2'599	2'539	2'582	2'625	2'669	0.7%
Impôt sur la fortune	710	716	774	797	820	845	4.2%
Impôt à la source	510	519	502	498	493	487	-1.6%
Taxe personnelle	7	7	7	7	7	7	0.7%
Personnes morales	1'474	1'504	1'555	1'600	1'647	1'695	3.0%
Impôt sur le bénéfice	1'169	1'191	1'219	1'255	1'291	1'329	2.8%
Impôt sur le capital	305	313	336	346	356	366	4.0%
Part cantonale aux recettes fédérales	401	412	431	441	450	460	2.8%
Impôts immobiliers	544	481	486	492	499	506	1.2%
Droits de successions et donations	207	134	140	140	140	140	1.1%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	110	114	116	117	122	122	1.7%
Autres impôts	13	14	14	14	14	14	-0.9%
Total Impôts, taxes et droits	6'528	6'500	6'564	6'687	6'818	6'945	1.7%
Frais de déplacement	-	37	37	37	37	37	///
Certificat de salaire	-	16	-	-	-	-	///
Taxateurs supplémentaires	-	-	42	75	75	75	///
Création d'un service de régularisation	-	-	17	80	80	80	///
Réévaluation du parc immobilier	-	-	-	30	65	100	///
Assurance-maladie	-	-	-	35	35	35	///
Total Impôts, taxes et droits (y.c. mesures du CE)	6'528	6'553	6'660	6'944	7'109	7'271	2.6%

Les hypothèses d'évolution retenues pour cette planification financière correspondent aux estimations fiscales réalisées sur la base des données disponibles à fin septembre 2017.

Hors mesures structurelles, les impôts sur les personnes physiques augmentent de 167 millions de francs sur la période (+4.3%), soit une croissance annuelle moyenne de 1.1%.

L'estimation se fonde principalement :

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

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

Les impôts sur les personnes morales progressent de 191 millions (+12.7%) entre le budget 2017 et la projection 2021, soit une croissance annuelle moyenne de 3%. Pour 2018, la prévision se fonde sur le sondage réalisé en septembre 2017 auprès d'un échantillon d'une centaine de grandes entreprises du canton. Pour les années suivantes, elle suit un scénario de croissance de long terme qui s'établit à 3% par année.

La part cantonale aux recettes fédérales, qui concerne tant les personnes physiques que les personnes morales, exploite les mêmes hypothèses que celles utilisées sur le plan cantonal. Toutefois, celles-ci déploient des effets différents compte tenu des spécificités des assiettes fiscales concernées. Entre le budget 2017 et la projection 2021, la part cantonale aux

recettes fédérales progresse de 49 millions de francs (+11.8% sur la période; +2.8% en moyenne par année).

Les impôts liés à l'immobilier augmentent de 25 millions de francs en 4 ans (+5.1%). La croissance annuelle moyenne se situe à +1.2%.

Les droits de successions et donations augmentent de 6 millions par rapport au budget 2017 et se fixent à 140 millions. Ce montant constitue le nouveau socle de production courante pour la période sous revue.

L'impôt sur les véhicules routiers et les bateaux augmente de 8 millions sur toute la période.

Enfin, les autres impôts, qui sont principalement constitués de l'impôt sur les casinos et dans une moindre mesure de l'impôt sur les chiens demeurent pratiquement inchangés à 14 millions.

A noter que cette planification 2018-2021 intègre l'effet des différentes mesures structurelles du Conseil d'Etat et qui concernent essentiellement les impôts sur les personnes physiques, soit :

- instauration d'un plafond en matière de déductibilité des frais de déplacement professionnels effectifs (mesure évaluée à 37 millions de francs);
- engagement de taxateurs supplémentaires permettant de traiter correctement les déclarations des contribuables supplémentaires et d'accroître la plus-value découlant de l'analyse des déclarations (mesure évaluée à 42 millions en 2018, puis à 75 millions de francs les années suivantes);
- création d'un service de régularisation qui aura pour mission de traiter les dénonciations spontanées de contribuables, dont le nombre croît régulièrement avec notamment la mise en œuvre des échanges automatiques d'informations entre pays (mesure évaluée à 17 millions en 2018, puis à 80 millions de francs);

La mesure consistant à rendre systématique l'envoi des certificats de salaire à l'Administration fiscale de la part des employeurs, mesure figurant dans le budget 2017 évaluée à 16 millions, a été supprimée de la planification suite à la récente annulation de la loi modifiant la loi de procédure fiscale (LPFisc) par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice.

Evolution des autres revenus

Les revenus non fiscaux sont en légère augmentation (+42 millions) sur la période du PFQ 2018-2021. Cette augmentation est principalement expliquée par l'augmentation de la participation fédérale aux dépenses de natures sociales cantonales pour un total de 35.9 millions sur la période (participation aux subsides d'assurance maladie +22.5 millions, prestations complémentaires AVS et AI +13.4 millions).

Les autres revenus intègrent également la mesure liée à l'augmentation de la taxe sur la plus-value foncière que le Conseil d'Etat propose d'imputer aux recettes cantonales. Cette mesure est évaluée à environ 15 millions.

Les charges de la sécurité internationale et de la police internationale de l'aéroport sont compensées en grande partie par des revenus de subventions fédérales ou des revenus perçus de l'aéroport, à hauteur de 5.9 millions.

Les revenus des confiscations pénales sont revus à la baisse à hauteur de 9.2 millions afin de corriger la valeur enregistrée pour des dossiers exceptionnels en 2017.

Les revenus de la FTI rétrocédés à l'Etat sont diminués de 8 millions pour prendre en compte les charges financières supplémentaires de la FTI suite au transfert d'actifs réalisé en 2015.

Chapitre 7

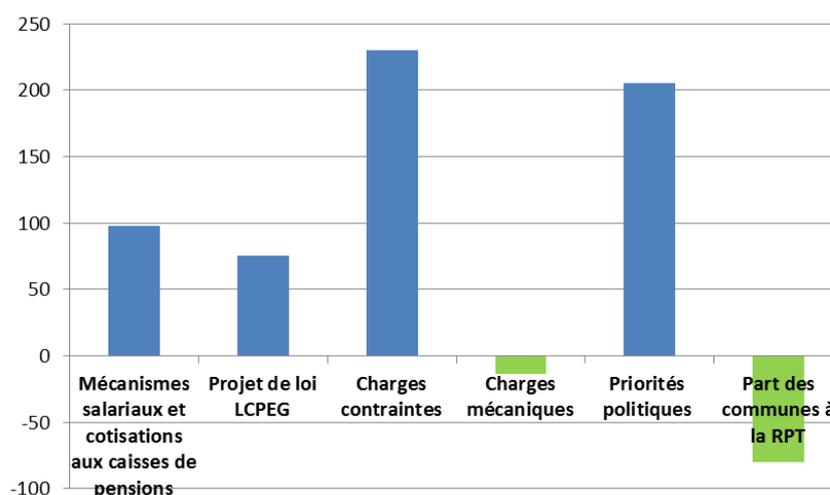
Évolution des charges

Décomposition de la croissance des charges

L'évolution des charges est composée, 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. Ces charges sont constituées par :

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

Décomposition de la croissance des charges (en millions)



- **Mécanismes salariaux, cotisations aux caisses de pension et effets induits des engagements** : les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux augmentent de 98 millions sur la période.

Cette augmentation prend en compte un certain nombre de propositions de mesures d'assainissement. Ces mesures ne sont pas décrites dans le détail.

Les annuités (demi-annuité en 2018 puis pleines pour 2019 à 2021) versées au personnel induisent un cumul de charges net de 113 millions, y compris la baisse de charge générées par « l'effet noria ». Conformément au contenu du projet de budget du Conseil d'État, la demi-annuité 2018 est intégrée dans la planification et permet une économie de 24.5 millions.

Les cotisations de l'Etat à la caisse de pension (CPEG) augmentent de manière résiduelle en 2018, mais ne concernent que les entités anciennement affiliés à la CEH. L'effet du projet de loi modifiant la LCPEG est détaillé ci-dessous.

L'impact financier de la mise en œuvre du projet SCORE dès 2019 est de 8.9 millions sur la période considérée. Ce coût est basé sur les hypothèses d'octroi des annuités énoncées ci-avant.

En prenant l'hypothèse d'une absence d'inflation sur la durée du PFQ 2018-2021, l'indexation des salaires est nulle.

Cette catégorie intègre une première évaluation des mesures du plan d'assainissement touchant la fonction publique qui améliorent potentiellement le résultat du PFQ d'une quarantaine de millions.

- **PL modifiant la LCPEG** : +76 millions en 2021. Ce projet de loi a été déposé par le Conseil d'Etat et ses effets sont pris en compte avec les hypothèses suivantes :
 - Taux technique de 2.5%.
 - Recapitalisation de 4.7 milliards, dont 4.5 milliards à la charge de l'Etat, financée pour 0.5 milliard sur les marchés financiers à un taux d'intérêt de 0.5%, et pour 4 milliards par un prêt de la CPEG à l'Etat à taux fixe (taux technique 2.5%) et sur une durée de 40 ans.
 - Baisse des cotisations employeurs de 4.1%, soit 127 millions la première année pour l'ensemble des employeurs, dont 119 millions pour l'Etat.

Il en résulte que le coût de cette réforme est réparti sur 40 ans dans les comptes de l'Etat. A l'horizon du PFQ, le coût de la recapitalisation est partiellement compensé durant les premières années par les diminutions des cotisations. Avec les hypothèses ci-dessus, cette réforme a pour effet une augmentation nette des charges de 83 millions en 2019, 79 millions en 2020 et 76 millions en 2021.

- **Charges contraintes** : + 230 millions. La croissance de ces charges s'explique principalement par l'augmentation des subsides d'assurances maladies (+96 millions), des prestations complémentaires AI (+50 millions) et AVS (+10 millions), des prestations d'aide sociale versées par l'Hospice général (+38 millions), des charges en lien avec les assurés débiteurs (+12 millions) et des allocations familiales pour les personnes non actives (+14 millions).

Les bourses d'études sont en hausse de 7 millions, la participation cantonale pour la HES-SO de +8 millions et les subventions en matière de logement de +6 millions.

Enfin, ces charges sont diminuées notamment par la baisse des prestations en faveur des requérants d'asile (-6 millions) et les effets des mesures du plan d'assainissement (-8 millions).

Il convient également de relever que ces hausses de charges sont partiellement compensées par une augmentation du financement de la Confédération à hauteur de 26 millions, si bien que l'impact net de ces charges sur l'évolution du résultat est de 207 millions.

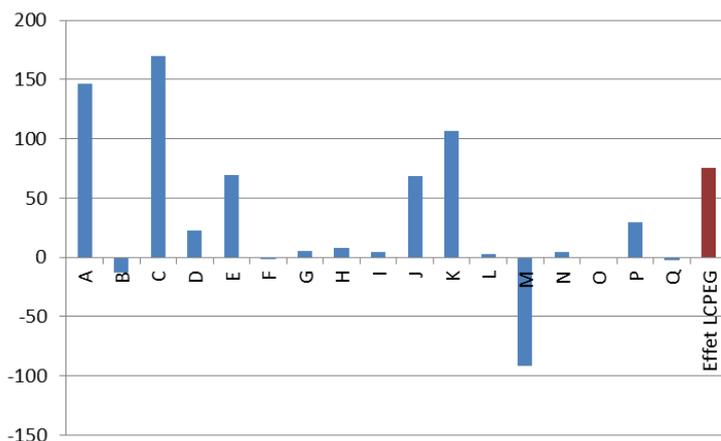
- **Charges "mécaniques"** : -14 millions. Cette diminution est essentiellement expliquée par une baisse des intérêts de la dette (-33 millions) en raison du niveau favorable des taux d'intérêt et par une diminution des provisions et des pertes sur créances (-6 millions).

En contrepartie, les amortissements augmentent de 26 millions et les charges de la péréquation financière intercantonale de 9 millions.

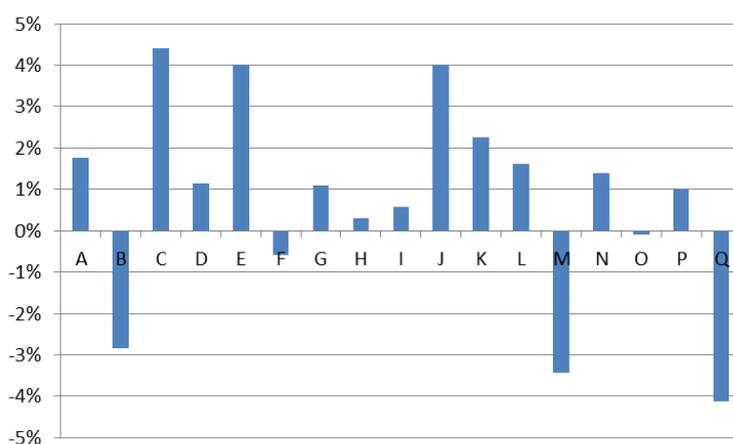
- **Priorités politiques** : le solde de la croissance des charges, soit un montant de 205 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques. Il s'agit principalement des moyens alloués pour faire face aux effets de la démographie et à l'augmentation des besoins dans les domaines prioritaires.

Répartition de l'augmentation des charges par politique publique

Evolution des charges par politique publique sur la période du PFQ 2018-2021. Les charges liées à l'effet de la LCPEG n'ont pas pu être réparties par politique publique et sont présentées à part.



Evolution annuelle moyenne des charges en % sur la période du PFQ 2018-2021.



Les plus fortes croissances des charges par politique publique concernent la formation, l'action sociale, le handicap, la mobilité et la santé.

Politique publique A Formation

L'augmentation de charges de la politique A Formation s'explique principalement par des augmentations d'effectifs d'élèves, notamment en raison de la mise en œuvre de la formation obligatoire jusqu'à 18 ans prévue dès la rentrée 2018 (+58.4 millions).

Par ailleurs, des efforts importants sont également consentis sur les éléments suivants :

- Les charges de personnel transversales génèrent une augmentation de +39.9 millions.
- La mise en œuvre de l'école inclusive génère une augmentation de +13.8 millions.
- Les frais de placements dans l'éducation spécialisée, le soutien aux institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE) et la création d'un foyer thérapeutique génèrent une augmentation de +11.3 millions.
- Les accords intercantonaux sur les hautes écoles (AIU et AHES) et la contribution cantonale à la HES-SO génèrent une augmentation de +10.8 millions.
- La poursuite de la mise en service des bâtiments de l'Université et l'adaptation de la convention d'objectifs de l'Université génèrent une augmentation de +10 millions.
- La mise en œuvre de nouvelles obligations constitutionnelles (accueil préscolaire et accueil à la journée continue) génère une augmentation de +8.1 millions.
- Les bourses d'études génèrent une augmentation de +7.1 millions.

- La formation des adultes (Qualification+ et chèques formation) génère une augmentation de +2.3 millions.
- La mise en œuvre des accords entre le Conseil d'Etat et les associations d'enseignants génère une augmentation de +1.2 million.
- Les amortissements, réallocations entre politiques publiques et autres projets génèrent une augmentation de +8.4 millions.

Des mesures d'économies à hauteur de -23.2 millions contribuent à contenir l'augmentation des charges de la politique publique A Formation.

Politique publique C Action sociale

Les besoins prévisionnels en matière d'action sociale augmentent de 169.9 millions sur la période de 2018 à 2021. Cette évolution s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les besoins prévisionnels en matière de subsides d'assurance-maladie augmentent de +108.8 millions, principalement du fait de l'effet conjugué de la hausse prévisionnelle des primes et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires des prestations.
- Les besoins prévisionnels en matière d'aide sociale augmentent de +45.6 millions. Cette progression des coûts résulte principalement de la hausse du nombre de dossiers traités par l'Hospice général (HG).
- Les coûts prévisionnels d'accueil, d'hébergement et de prise en charge des migrants baissent de -8.9 millions sur la période. Cette baisse s'explique d'une part, par le ralentissement du flux de migrants vers l'Europe et d'autre part, par la mise en œuvre de mesures favorisant des structures d'hébergement en surface par rapport aux abris PC qui coûtent 3 fois plus cher.
- Les dépenses prévisionnelles en matière d'allocations familiales pour personnes non actives augmentent de +13.7 millions, en raison de la hausse du nombre de bénéficiaires.

Les mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat impactant cette politique s'élèvent à hauteur de -9.4 millions.

Politique publique D Personnes âgées

Le coût brut des prestations accordées aux personnes âgées augmente de +22.5 millions sur la période de 2018 à 2021. Cette évolution s'explique principalement par les éléments suivants :

- Il est prévu l'ouverture de 67 nouvelles places en EMS sur la période de 2018 à 2021. Le financement de ces places ainsi que de l'annualisation de celles créées en 2017 (123 lits) engendre des charges supplémentaires de +9.4 millions.
- Avec le vieillissement de la population, le nombre de bénéficiaires de ces prestations ainsi que le coût moyen par dossier augmentent (+6.5 millions sur la période du PFQ).
- Les mécanismes salariaux et l'augmentation du taux de cotisation à la caisse de pension (CEG) génèrent un coût de +9.2 millions sur la période considérée.

Les mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat impactant cette politique s'élèvent à hauteur de -3.8 millions.

Politique publique E Handicap

Les besoins prévisionnels nets liés à la mise en œuvre de cette politique publique augmentent de +69 millions sur les 4 prochaines années. Les éléments suivants contribuent principalement à cette progression :

- Dans le cadre de la planification des EPH, il est prévu l'ouverture de 412 nouvelles places sur les 4 prochaines années pour un coût total estimé à +15.9 millions.
- Les besoins prévisionnels liés au soutien financier individuel accordé aux personnes handicapées progressent de +46.4 millions sur la période 2018-2021.
- Les mécanismes salariaux et l'augmentation du taux de cotisation à la caisse de pension (CPEG) ont un impact de +6 millions sur la période de 4 ans.

Les mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat impactant cette politique s'élèvent à hauteur de -10.7 millions.

Politique publique H Sécurité et population

Les besoins supplémentaires relatifs à la politique publique H augmentent de +7,6 millions pour la période 2018 à 2021. Les ressources seront principalement affectées à financer les éléments suivants :

- Besoins supplémentaires dans le domaine de la sécurité internationale (+3,5 millions financés en très grande partie par la Confédération).
- Besoins supplémentaires dans le domaine de la sécurité aéroportuaire (+1,5 million financé intégralement par l'Aéroport international de Genève).
- Besoins supplémentaires dans les domaines sécuritaire et pénitentiaire (+2,7 millions) pour couvrir notamment les besoins liés à la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes pour les centrales de la police et à la mise en place du plan d'exécution de la sanction pénale.
- Coûts supplémentaires du convoyage des détenus suite à la décision du Grand Conseil de supprimer la délégation de cette tâche à des entreprises privées (+4,2 millions).
- Charges de personnel transversales pour les années 2019 à 2021 tenant compte de l'annuité, de l'effet Noria et des mesures du Conseil d'Etat liées au domaine des ressources humaines (+9,7 millions).

Les mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat et intégrées dans les points précédents s'élèvent à hauteur de -12.5 millions.

Politique publique J Mobilité

Afin de renforcer la mobilité, un montant de +64.5 millions de francs de charges supplémentaires est progressivement attribué à cette politique publique. Ces charges sont affectées pour l'essentiel à la mise en œuvre du plan directeur des transports collectifs 2015-2018 (PDTC) et du futur plan d'action des transports collectifs 2020-2024 (PATC), lesquels comprennent l'augmentation graduelle de l'offre CFF et l'exécution, notamment, des contrats de prestations TPG. Dans ce contexte, les efforts sont portés sur les projets prioritaires suivants :

- Mise en place progressive du réseau Léman Express avec comme 1ère étape une offre au ¼ d'heure, en heures de pointe, de la ligne Coppet-Genève-Lancy Pont Rouge en juin 2018, puis toute la journée à partir de 2019 et enfin le réseau complet avec l'achèvement des travaux du tronçon CEVA fin 2019 (+17 millions).

- Reprise du développement de l'offre en transport public (plus particulièrement la mise en service de nouvelles extensions de tramways), renforcement des lignes transfrontalières sur territoire suisse et mesures d'accompagnement de l'entrée en service du Léman Express (+47 millions).

Politique publique K Santé

Les charges relatives à cette politique croissent de +107 millions sur la période 2018-2021. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- L'augmentation des subventions accordées aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) s'élève à +26.3 millions pour les 4 prochaines années. Ce montant tient compte notamment des ressources supplémentaires permettant de financer les augmentations du volume de prestations (+11.6 millions), des moyens nécessaires à la mise en service du bâtiment des lits 2 pour un montant de +7.8 millions et de la maternité étape 3.3 pour un montant de +3.8 millions.
- L'augmentation des subventions accordées à l'institution genevoise de maintien à domicile (Imad) de +22.7 millions sur les 4 prochaines années. Ce montant comprend principalement des moyens supplémentaires pour faire face aux augmentations de volume de prestations (+11.7 millions) et le financement de l'ouverture d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées (+6.1 millions) et le rattrapage d'indemnité visant à absorber le déficit présenté au budget 2017 (+4.8 millions).
- L'augmentation des subventions accordées aux autres institutions actives dans le réseau de soins de +4.1 millions sur les 4 prochaines années.
- Effets des mécanismes salariaux et des augmentations de taux de cotisation CPEG (+48.9 millions).

Les mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat impactant cette politique s'élèvent à hauteur de -15.3 millions.

Politique publique M Finance et impôts

La diminution des charges provient de la mesure visant à transférer aux communes une partie des charges de la RPT fédérale. La participation des communes est évaluée à 80 millions, soit 20% des 399 millions de charges brutes de la RPT fédérale.

Cette politique publique intègre également les éléments suivants :

- L'engagement des effectifs supplémentaires à l'AFC en lien avec les mesures 86 et 87 (+6 millions) et l'augmentation des irrécouvrables (+7 millions).
- La variation planifiée à ce jour des charges de la RPT : + 9 millions,
- La diminution des intérêts de la dette : -33 millions.

Politique publique P Etats-majors et prestations de moyens

La politique publique P comporte des éléments dont la répartition par politique publique n'est pas disponible pour l'instant. Il s'agit notamment des charges d'amortissement inscrites pour +11 millions et d'effets liés au projet SCORE.

S'agissant des entités subventionnées, les effets SCORE sont imputés aux politiques publiques concernées.

De plus, les dépenses induites par la mise en service de nouveaux bâtiments et par les besoins de location de locaux dans le cadre des travaux de rénovation du Palais de Justice viennent augmenter les charges de 7 millions.

Chapitre 8

Investissements

Le plan décennal d'investissement (PDI) est revu chaque année par le Conseil d'Etat, qui arbitre le niveau des investissements en fonction de la planification financière précédente et de sa soutenabilité financière. Le PDI définit les priorités d'investissements essentiels à la qualité de vie et au développement du canton et de sa région.

Les investissements découlent de la planification décennale adoptée par le Conseil d'Etat en 2017. En considérant uniquement les projets prioritaires, les investissements nets sur la période du PFQ 2018 à 2021 s'établissent à 3.3 milliards de francs.

<i>En millions F</i>	PB 2018 amendé	PF 2019	PF 2020	PF 2021	Total 2018- 2021
Dépenses d'investissement	770	941	921	910	3'541
Recettes d'investissement	24	47	101	93	264
Investissements nets	746	895	819	817	3'277

En matière d'investissements, le déroulement des projets peut être perturbé par divers aléas tels que des oppositions, des recours, des difficultés techniques qui peuvent freiner l'avancement des projets. Par ailleurs, le temps de traitement des projets de lois par le Grand Conseil (examen et vote) n'est pas facilement estimable et peut induire des retards par rapport aux calendriers initialement prévus.

Afin d'évaluer au mieux le niveau d'investissements nets annuels, un taux de réalisation de 85% est retenu pour le budget 2018 et de 75% pour les années 2019 à 2021. Ces taux se basent sur les observations historiques et les évolutions les plus récentes.

Le Conseil d'Etat s'emploie à poursuivre son effort de rattrapage de l'important retard accumulé depuis plusieurs décennies, tout en restant attentif à la soutenabilité financière de la planification. Les besoins concernent aussi bien les transports et la mobilité (1'253 millions) que la formation (552 millions), la sécurité (351 millions), la santé (306 millions) ou encore l'aménagement et le logement (192 millions).

Cette période sera particulièrement marquée par l'achèvement et la mise en service fin 2019 du plus gros chantier jamais réalisé sur le territoire du canton, le Léman Express. En complément, les infrastructures de mobilité dans l'agglomération du Grand Genève se développeront au travers de l'extension du réseau de tramways (prolongement de la ligne de Bernex et construction d'une ligne vers Saint-Julien), ainsi qu'au travers de projets routiers (route des Nations, boulevard des Abarois, nouvelles jonctions autoroutières) et de mobilité douce.

Par ailleurs, l'achèvement du projet de relocalisation de la caserne des Vernets sera une étape déterminante dans le développement du grand projet urbain Praille Acacias Vernets (PAV). Les travaux de rénovation de l'Uni Bastions se poursuivront au même titre que ceux des cycles du Renard et de Rousseau.

Enfin, des projets emblématiques se concrétiseront tels que la plage des Eaux-Vives ou encore les participations du canton au financement de la Nouvelle Comédie et du théâtre de Carouge.

Chapitre 9

Evolution de la dette

Les prévisions d'endettement relatives à la période 2018-2021 reposent sur la somme des éléments suivants :

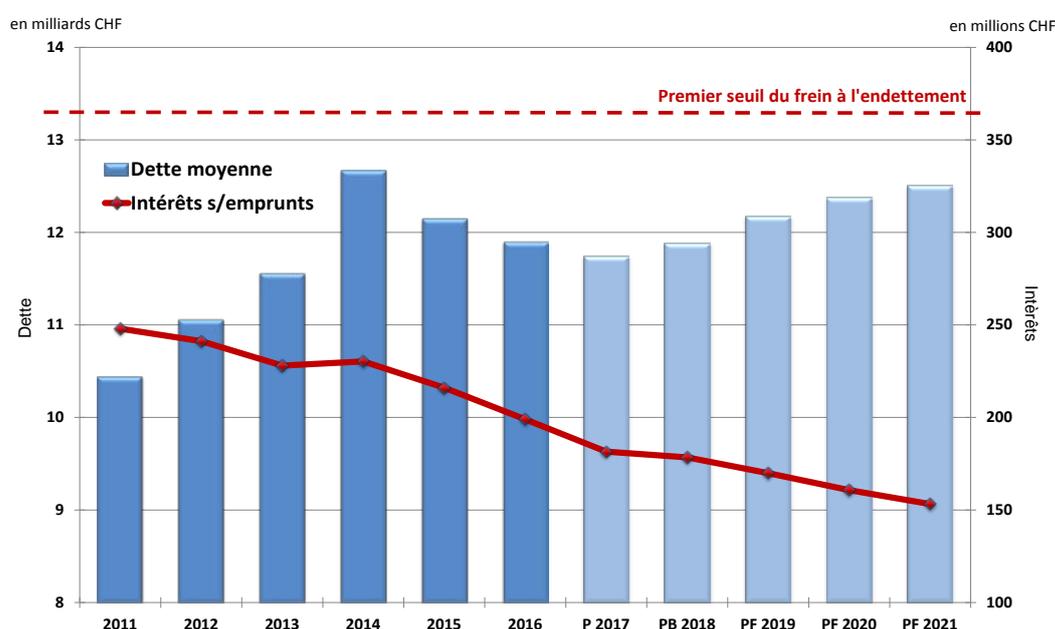
- Flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2018-2021 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Flux monétaires du compte d'investissement en considérant un taux de réalisation des investissements de 85% au PB2018 et de 75% pour 2019 à 2021.

Les prévisions d'endettement ne prennent pas en compte les fortes variations des créances (jusqu'à +/- 600 millions ces cinq dernières années) ou d'autres flux exceptionnels. Ces prévisions sont donc empreintes d'un degré élevé d'incertitude. 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 de paiements de gros contribuables.

Evolution de la dette moyenne annuelle

Après une baisse de la dette en 2016, les prévisions indiquent, malgré une diminution attendue du niveau de la dette moyenne en 2017, une évolution à la hausse sur la période 2018-2021, l'autofinancement des investissements étant inférieur à 100%.

Toutefois, l'évolution de la dette moyenne devrait rester en dessous du niveau d'enclenchement du frein à l'endettement.



Évolution des intérêts de la dette

Les estimations des intérêts reposent, d'une part, sur le niveau estimé de la dette et, d'autre part, sur les prévisions de taux d'intérêts du GPE (prévision d'octobre 2017). Compte tenu de la situation monétaire internationale, ce dernier anticipe peu de variations des taux d'intérêts à court terme et une légère progression des taux d'intérêts à long terme en 2018 et 2019.

Les hypothèses relatives au niveau des taux d'intérêts retenues pour la période 2020-2021 intègrent dans la même logique la poursuite de cette progression. Elles doivent cependant être considérées avec grande précaution compte tenu de la très forte incertitude liée au contexte économique et monétaire. La charge d'intérêts reste en baisse sur la période 2018-2021.

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

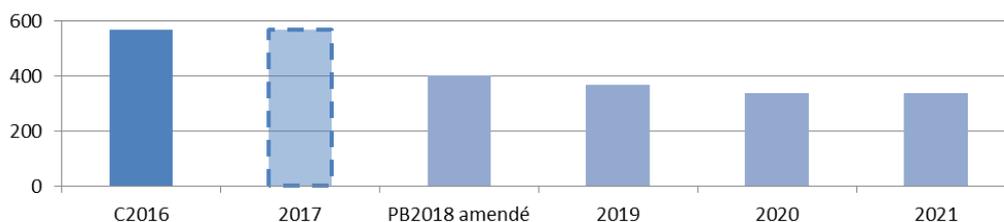
Chapitre 10

Evolution de la réserve conjoncturelle

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

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

En considérant les résultats présentés dans le PFQ 2018-2021, et avec l'hypothèse d'un résultat au compte 2017 à l'équilibre, la réserve conjoncturelle actuellement inscrite dans les comptes 2016 permet de couvrir les déficits cumulés futurs jusqu'au retour à l'équilibre en 2021.



Chapitre 11

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.

Risques majeurs

Risque lié à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (PF17).

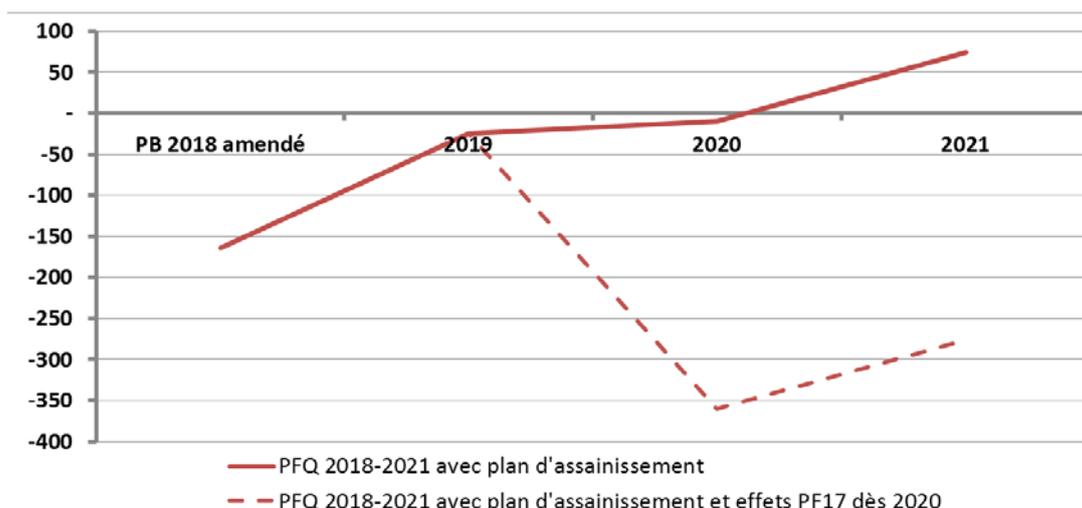
Le Conseil fédéral a lancé, début septembre 2017, la consultation sur l'avant-projet de loi PF17. La part cantonale à l'IFD, actuellement de 17%, passerait à seulement 20.5%, alors que le projet précédent prévoyait une part de 21.2%. Selon les projections, cette compensation financière serait de 93 millions avec l'avant-projet PF17 mis en consultation, contre 112 millions pour le projet précédent.

Sous réserve de cet élément, cet avant-projet PF17 est parfaitement compatible avec le projet cantonal adopté par le Conseil d'Etat en novembre 2016.

Selon le projet cantonal, le nouveau taux effectif d'imposition du bénéfice retenu par le canton de 13.49% aura initialement un effet négatif sur le résultat net du compte de fonctionnement, au travers d'une baisse globale des revenus fiscaux (même s'il s'agit d'une hausse d'impôts pour les entreprises actuellement sous statut), partiellement compensée par une augmentation de la part cantonale à la rétrocession IFD, ainsi qu'une augmentation modérée de l'imposition des dividendes.

Si l'estimation de la perte nette initiale était estimée à presque 350 millions dans le cadre du projet cantonal précédent, avec la proposition du Conseil fédéral de modifier le montant de la part cantonale à la rétrocession IFD, le manque à gagner initial est actuellement estimé à 367 millions l'année d'entrée en vigueur de la réforme (montant évalué à partir des estimations fiscales réactualisées et portant sur les années 2010 à 2014).

Conformément au projet de loi cantonal (PL n°12007 modifiant l'Art.12 al.4 de la LGAF), les effets de la réforme de la fiscalité des entreprises sont calculés et présentés séparément à titre d'information dans ce chapitre consacrés aux risques :



Conformément au PL n°12007, le déficit budgétaire admissible est limité à 350 millions de francs l'année d'entrée en vigueur de la réforme, ce montant étant graduellement réduit à raison de 70 millions de francs par année. Pour rester cohérent avec cet objectif, le scénario de base du PFQ 2018-2021 prévoit un retour à l'équilibre avec un résultat net de

fonctionnement supérieur à +70 millions à l'horizon 2021 et non pas un simple retour à l'équilibre conformément la LGAF dans sa teneur actuelle.

De plus, la décision du canton de Vaud de mettre en vigueur le volet cantonal de sa réforme de la fiscalité des entreprises dès 2019 et sans attendre le volet fédéral ajoute un élément de risque supplémentaire en matière de concurrence fiscale intercantonale. Le gouvernement vaudois entend modifier le taux d'imposition des personnes morales de 20,95% actuellement à 13,79% en 2019, ce qui entraîne de facto un fort différentiel avec le canton de Genève en 2019. La feuille de route du Conseil d'Etat demeure claire et vise une mise en œuvre globale de la réforme à Genève en 2020.

Caisses de pension des fonctionnaires

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

Ces faiblesses structurelles de la CPEG sont intensifiées par la baisse progressive du taux technique qui résulte de la baisse des taux d'intérêts. La fortune de la CPEG est insuffisante. Même si celle-ci génère des rendements historiques supérieurs à la moyenne des caisses de pension suisses, la fortune ne suffit pas pour produire un cercle vertueux permettant d'atteindre les objectifs légaux de degré de couverture.

Le taux technique de la CPEG a été abaissé de 3% à 2.5% au 31.12.2016. Cela a provoqué un déséquilibre financier à long terme et le comité de la CPEG a ainsi été dans l'obligation d'adopter des mesures structurelles. Les rentes en cours étant protégées par le droit fédéral, le comité de la CPEG ne peut agir que sur les prestations futures des assurés actifs. La première mesure porte sur l'élévation d'une année de l'âge pivot permettant d'obtenir une rente pleine dès le 1^{er} janvier 2018. Le Comité de la CPEG a également décidé d'abaisser le taux de rente de 1.5% à 1.35% par année d'assurance mais n'a pas mis en vigueur cette mesure pour permettre aux autorités politiques de disposer du temps nécessaire au dépôt et à l'examen du projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la LCPEG.

Ce projet de loi du Conseil d'Etat vise à :

- réduire les risques de l'Etat garant, d'attractivité des employeurs et de baisse significative des rentes des employés affiliés ;
- modifier le système de prévoyance de la CPEG, avec un passage à la primauté des cotisations ;
- remédier au déséquilibre structurel de la CPEG en lui assurant, dès 2019, un taux de couverture des engagements envers les assurés de 80%;
- compenser une partie du coût de cette recapitalisation par une économie annuelle d'environ 119 millions de francs (la première année) sur les cotisations de l'Etat (127 millions pour l'ensemble des employeurs);
- étaler l'effet de cette recapitalisation sur la trésorerie de l'Etat par la réalisation d'un "prêt simultané".

Le scénario qui est intégré dans le scénario de base du PFQ 2018-2021 repose sur les hypothèses suivantes :

- Taux technique de 2.5%.
- Recapitalisation de 4.7 milliards, dont 4.5 milliards à la charge de l'Etat, financée pour 0.5 milliard sur les financé sur les marchés financiers à un taux d'intérêt de 0.5%, et pour 4 milliard par un "prêt simultané" de la CPEG à l'employeur à taux fixe égal au taux technique et sur une durée de 40 ans.

Risque d'abaissement du taux technique

Le principal risque pour l'Etat, les employeurs et les employés est actuellement la baisse du taux technique et le projet de loi du Conseil d'Etat envisage une recapitalisation à hauteur de 80% des engagements de la CPEG dans la limite d'un taux technique de 2%. Avec ce taux, la recapitalisation de la CPEG passerait de 4.7 milliards à 5.2 milliards (+10%). En supposant que le prêt de la CPEG à l'Etat augmente de 4 milliards à 4.4 milliards, l'impact d'une baisse de 2.5% à 2% du taux technique se traduirait de la manière suivante sur le résultat net de fonctionnement de l'Etat (en millions de francs) :

Effet sur le résultat net en millions	2018	2019	2020	2021
Scénario PFQ taux technique 2.5%		-83	-79	-76
Scénario avec taux technique 2.0%		-83	-80	-77

Le tableau ci-dessus montre que le risque est contenu pour l'Etat-garant dans la mesure où les conséquences financières d'une baisse du taux technique (augmentation du montant de la recapitalisation) sont compensées par l'abaissement de la charge d'intérêts du prêt simultané.

La CPEG est également protégée en cas d'abaissement du taux technique à moyen terme, le rendement du placement auprès de l'employeur étant le taux technique au moment de la recapitalisation.

Si toutefois le taux technique continue de baisser, le Comité de la CPEG pourrait être amené à dégrader d'avantage les prestations des assurés actuellement en emploi, ce qui aura pour effet de réduire l'attractivité des employeurs affiliés à la CPEG.

Risques d'actionnement des mécanismes de frein au déficit et à l'endettement

Le projet de loi du Conseil d'Etat prévoit un traitement comptable spécifique permettant d'éviter l'actionnement immédiat des mécanismes du frein au déficit et à l'endettement, malgré le montant de la recapitalisation envisagé de 4.7 milliards.

Le coût net de la recapitalisation est amorti dans le compte de fonctionnement sur une durée de 40 ans, ce qui a pour effet d'étaler les effets de cette réforme. D'autre part, le prêt simultané est assimilé à un engagement de prévoyance et non à la dette financière de l'Etat.

Risque de crise systémique.

Ce risque concerne la possibilité qu'une nouvelle crise économique d'ampleur européenne ou mondiale survienne; ce risque est très difficile à anticiper et ses conséquences se répercuteraient non seulement sur les finances de l'Etat, mais aussi sur sa capacité de délivrer les prestations attendues (en raison de fortes restrictions budgétaires) et sur le tissu social et économique du canton.

A titre d'exemple, et uniquement sur le plan financier étatique, la crise de 2009 s'est traduite par une chute du produit des impôts sur les personnes physiques et morales d'environ 320 millions de francs. La constitution de la réserve conjoncturelle, qui s'élève aujourd'hui à 565 millions, a précisément pour but d'éviter qu'une telle crise contraigne l'Etat à prendre des mesures d'austérité drastiques dont l'effet est généralement d'aggraver la récession.

Analyses de sensibilité

Certains revenus (impôts périodiques estimées) 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 des personnes morales, sont estimés sur la base d'hypothèses de croissance. Au moment de la publication des comptes, ces estimations sont mises à jour sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'État comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts. Ces correctifs ont été très importants et systématiquement positifs entre 2006 et 2012 (montants compris entre environ +210 et +380 millions). Le département des finances améliore continuellement ses méthodes d'estimation sur la base des derniers exercices, de manière à réduire le montant des correctifs. Ainsi, entre 2013 et 2016, les correctifs se sont situés dans une fourchette allant de -105 à +86 millions. Les correctifs d'estimation devraient à l'avenir, sauf circonstance exceptionnelles, continuer de fluctuer autour de zéro avec une marge de + ou – 100 millions de francs.

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

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

Impôt cantonal sur le revenu. 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 réel suisse et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% d'une année donnée induirait une variation de l'impôt (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) d'environ 27 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 un scénario de croissance de long terme fixé à +3% par année. Si la croissance de l'impôt sur la fortune n'était que de 2% pour une année donnée, la variation de l'impôt serait d'environ -8 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal des personnes morales. L'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales 2018 est principalement estimé sur la base d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon d'entreprises. Pour les années suivantes, la prévision de l'impôt courant est basée sur un scénario de croissance de long terme s'établissant à 3%. Si la croissance de cet impôt n'était que de 2% par une année donnée, l'écart (y compris pour la part cantonale à l'impôt fédéral direct) se situerait à environ -18 millions de francs 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). Le PFQ 2018-2021 prévoit une croissance modérée des impôts immobiliers entre 2017 et 2021 (+25 millions; +5,1%). Pour l'État de Genève, l'impact d'une crise immobilière sur les comptes est difficilement estimable, mais pourrait se monter à quelques dizaines de millions.

Impôts sur les successions et donations. Les droits de succession et donations sont fixés à 140 millions par an dans le PFQ. Ce montant, qui est établi sur la base des résultats historiques, peut toutefois fortement varier d'une année à l'autre.

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

Une augmentation des taux d'intérêts a un impact direct sur le coût de financement et donc sur le coût de la dette (charge d'intérêt). Si le niveau actuel des taux d'intérêts est historiquement bas, une hausse est attendue à plus ou moins brève échéance en fonction

des fondamentaux économiques (en Suisse, en Europe et dans le monde) et des autres facteurs influençant le marché. Le scénario présenté dans ce PFQ anticipe une hausse des taux d'intérêts à court et long terme de 2018 (-0.7% pour le Libor CHF 3 mois, 0.2% pour l'emprunt 10 ans Confédération) à 2021 (-0.5% pour le Libor CHF 3 mois, 0.9% pour l'emprunt 10 ans Confédération).

Par rapport à ce scénario de base, une hausse de 1% des taux d'intérêts durant la période considérée de 2018 à 2021 aboutirait à une augmentation de la charge d'intérêt de 17 millions en 2018, de 28 millions supplémentaires en 2019, de 42 millions supplémentaires en 2020 et enfin de 57 millions supplémentaires en 2021, ce qui représente un total de 144 millions pour la période 2018-2021. Cette augmentation peut paraître relativement contenue. Cela s'explique par le fait que la dette du canton est composée d'au moins 75% d'emprunts à long terme et à taux fixe. Cette contrainte limite l'impact d'une variation des taux d'intérêts du marché.

Conclusion

Le présent Plan financier quadriennal permet, conformément à la loi, de démontrer le chemin du retour à l'équilibre. Il intègre l'impact, à court et à moyen terme, de la CPEG et de SCORE sur les finances publiques cantonales et tient compte de l'effet de PF17 à raison de la première tranche d'amélioration du résultat à hauteur de 70 millions une année après sa mise en œuvre. Tout au long de cet exercice complexe, le Conseil d'Etat s'est employé à respecter autant que possible l'équilibre entre les mesures affectant les recettes (sans augmenter le taux de l'impôt) et celles qui concernent les dépenses.

Au final, toutes choses restant égales par ailleurs, le présent plan éclaire la capacité de notre canton à préserver nos finances publiques de manière à assurer durablement les prestations nécessaires à la population. Des finances saines doivent permettre de retrouver une marge de manœuvre et une liberté d'entreprendre.

Les mesures prévues dans le cadre de ce plan font désormais l'objet de travaux de la part des départements responsables, en vue de concrétiser leur déploiement. Celui-ci devra s'effectuer nonobstant les inévitables oppositions ou critiques que ne manqueront pas de susciter certaines de ces mesures dans un contexte préélectoral. Celles qui concernent en particulier le personnel de la fonction publique feront l'objet de discussions ouvertes avec les organisations représentatives du personnel. Le Conseil d'Etat table sur un dialogue responsable et une volonté partagée d'aboutir à un résultat concret tenant compte des nécessités.

Globalement, le Conseil d'Etat estime avoir présenté une feuille de route raisonnable et équilibrée. Cette feuille de route s'inscrit dans la lignée des efforts qu'il a menés, tout au long de la législature écoulée, pour préserver la capacité de notre canton à délivrer des prestations dont il a la responsabilité. A l'image du projet de loi du Conseil d'Etat sur la CPEG qui vise à assurer l'avenir des prestations de retraites, ou du train de lois cantonales sur PF17 dont les travaux devraient redémarrer début 2018, le Conseil d'Etat s'est engagé avec détermination pour donner à notre canton les outils lui permettant de relever les enjeux à venir.

Le Conseil d'Etat demeure confiant dans la capacité de notre canton à renouer avec la prospérité au service de l'ensemble de ses habitants. Un effort considérable a été engagé depuis dix ans pour doter Genève des infrastructures nécessaires à son développement harmonieux, que ce soit en termes de mobilité, de santé ou de formation supérieure. S'ajoutant à ce socle, la force et la qualité intrinsèques de notre tissu économique et financier constituent des fondements extrêmement fiables et performants pour construire l'avenir de Genève. Mais il faudra pour cela que nous soyons capables de consolider les

conditions-cadres économiques et fiscales qui sont indispensables pour permettre à la prospérité de s'installer durablement.

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