

Projet de budget 2019 de l'Etat de Genève

Exposé des motifs du Conseil d'Etat

Mesdames et Messieurs les député-e-s,

Conformément à l'article 108 de la Constitution genevoise et à l'article 60 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), le Conseil d'Etat vous présente son projet de budget pour l'exercice 2019 (PB 2019).

En publiant simultanément le programme de législature, le plan financier quadriennal (PFQ) 2019-2022 et le projet de budget 2019, le Conseil d'Etat propose un ensemble de décisions cohérentes correspondant aux orientations stratégiques de la législature. Cette démarche permet de décliner les intentions à long terme et de démontrer leur faisabilité dans un plan financier quadriennal. Le projet de budget 2019 en constitue le premier exercice.

Au cours des dernières semaines, le Conseil d'Etat a procédé à de nombreux arbitrages. Il a décidé d'un plan de mesures équilibré entre hausse de revenus fiscaux et efforts de la fonction publique, qui constituent les deux principaux postes de revenus et charges du budget de l'Etat.

Avec un déficit de fonctionnement projeté à hauteur de 89 millions de francs, le résultat du PB 2019 est en nette amélioration par rapport à l'exercice 2018 (-186 millions).

Projet de budget 2019	B2018	PB2019	Ecart	en %
Charges	8'341.0	8'494.1	153.0	1.8%
Revenus	8'154.5	8'405.0	250.5	3.1%
Résultat net	-186.5	-89.1		

Cette réduction du déficit s'explique par :

- une limitation de la hausse des charges (+1,8%);
- la maîtrise de l'augmentation des postes (ETP) à hauteur de 2% (+338 ETP);
- une augmentation des rentrées fiscales due aux premiers effets des mesures déjà adoptées par le Conseil d'Etat.

Croissance des postes (ETP)	B 2018	PB 2019	en ETP	en %
ETP totaux	16'516	16'854	338	2.0%

Nous vous présentons ci-après les diverses mesures décidées par le Conseil d'Etat et leurs effets sur le PB 2019. Nous commenterons ensuite le contexte conjoncturel, l'évolution des revenus et des estimations fiscales, ainsi que la croissance des charges et des investissements. En conclusion, nous reviendrons sur les principaux enjeux en ce début de législature et les objectifs du Conseil d'Etat.

1. Plan de mesures du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a élaboré un nouveau plan de mesures dans le cadre de ce début de législature, avec comme objectif une recherche d'équilibre entre les mesures touchant les charges et les revenus. Ce plan est détaillé dans le rapport du plan financier quadriennal (PFQ) 2019-2022. Il permet d'améliorer le résultat de 596 millions sur la période du PFQ.

Plusieurs mesures déploient leurs effets dès l'exercice 2019. A ce titre, les mesures arrêtées par le Conseil d'Etat améliorent le résultat du PB 2019 d'un montant de 187,1 millions par l'intermédiaire d'une baisse des charges de 88,6 millions et des revenus supplémentaires à hauteur de 98,5 millions.

L'effort a été réparti sur quatre types de mesures distinctes.

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2019
Mesures structurelles	5.1
Mesures fiscales	95.6
Mesures concernant la fonction publique	78.8
Mesures d'efficience et autres mesures	7.6
TOTAL des mesures du Conseil d'Etat	187.1

Une mesure structurelle en lien avec les prestations accordées par l'Hospice général permet une économie de 5,1 millions.

Deux mesures fiscales déjà incluses dans le budget 2018 déploient pleinement leurs effets en 2019 (+95,6 millions d'amélioration de résultat). Il s'agit, d'une part, de la création d'un service de régulation et, d'autre part, de l'engagement de taxateurs supplémentaires pour permettre un meilleur traitement des déclarations des contribuables. Parallèlement à ces deux mesures fiscales, il convient de mentionner deux augmentations de revenus fiscaux découlant d'obligations fédérales. D'une part, la modification de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) permet d'inscrire un montant complémentaire de 28 millions dans le projet de budget et, d'autre part, l'indexation des valeurs locatives des immeubles occupés par leur propriétaire générera 6,3 millions supplémentaires.

en millions

Obligations fiscales découlant de lois fédérales	Résultat 2019
Réévaluation de la fiscalité immobilière (RPI et LEFI)	28.0
Indexation des valeurs locatives	6.3
TOTAL des obligations fiscales découlant de lois fédérales	34.3

Trois mesures concernent la fonction publique, à savoir la suspension de l'octroi de l'annuité (39,3 millions d'amélioration de résultat), la non-indexation des salaires en 2019 (21,4 millions d'amélioration de résultat en supposant une non-indexation des salaires estimée à ce jour à 0,5%) et l'engagement de nouveaux collaborateurs avec deux classes en dessous de la classe de la fonction pendant la période probatoire de deux ans (18 millions d'amélioration de résultat).

Quatre mesures d'efficience s'ajoutent au dispositif. Celles-ci comprennent les effets positifs de la cellule d'enquête créée en 2018 pour renforcer la lutte contre la fraude sociale (3 millions d'amélioration du résultat), la limitation partielle de la part résiduelle des soins à charge du canton en adaptant la contribution personnelle des soins à domicile de 8 à 10 francs par jour (2,3 millions d'amélioration du résultat), une réduction des imprimés et la suppression des rapports annuels imprimés pour l'ensemble de Etat (1,7 million d'amélioration de résultat) et la limitation de l'accès des élèves résidant en France aux écoles genevoises de la scolarité obligatoire (0,6 million d'amélioration de résultat).

2. Croissance soutenue des revenus

Hypothèses macro-économiques

Depuis 2017, l'économie mondiale croît à un rythme élevé, tant dans les pays avancés que dans les pays émergents ou en développement. En cours d'année 2018, la conjoncture donne toutefois des signes d'essoufflement en Europe, alors qu'elle se renforce aux Etats-Unis. Par ailleurs, les risques pesant sur l'essor de l'économie mondiale augmentent, en particulier en raison de certaines tensions commerciales et des relèvements de droits de douane.

En Suisse, la croissance du PIB est prononcée et les conditions générales demeurent favorables à court terme. Depuis l'été 2018, les perspectives se teintent toutefois de prudence, du côté des entreprises comme des ménages.

Dans le canton de Genève, la croissance du PIB s'est nettement accélérée à la fin 2017. L'économie du canton profite notamment de la vigueur de la demande extra-européenne et ses secteurs prépondérants, comme la finance et l'horlogerie, affichent une situation particulièrement favorable.

Plus généralement, la marche des affaires est globalement satisfaisante pour la plupart des entreprises, malgré l'appréciation négative de certaines d'entre elles.

Cependant, comme à l'échelon suisse, les perspectives des entreprises à court terme sont moins optimistes qu'il y a quelques mois. D'ailleurs, l'indicateur avancé de l'économie genevoise (ICO), qui anticipe de trois à six mois la conjoncture, s'affaiblit au deuxième trimestre 2018, après une période de stabilité. Le rythme de croissance du PIB cantonal, particulièrement élevé au premier trimestre, devrait donc perdre de sa vigueur en seconde partie d'année.

Dans ses dernières prévisions, émises en juin, le Groupe de perspectives économiques (GPE) table sur une nette progression pour le PIB suisse en 2018, qui se tassera quelque peu en 2019. Pour l'économie genevoise, l'évolution est similaire, mais à un niveau plus élevé.

Prévisions du GPE (juin 2018)	2018	2019
PIB CH	2,2 %	1,8 %
PIB GE	2,4 %	2,0 %
Chômage GE	4,5 %	4,4 %

Mesures fiscales et obligations fiscales découlant de lois fédérales

Les recettes fiscales inscrites dans le projet de budget 2019 progressent de 233 millions par rapport à celles figurant dans le budget 2018, ce qui représente un accroissement de 3,5%.

Cette croissance élevée résulte de certaines mesures déjà adoptées par le Conseil d'Etat lors de la préparation du budget 2018. Celles-ci devraient déployer des effets supplémentaires en 2019. Ces mesures concernent la création d'un service qui a pour mission de traiter les dénonciations spontanées de contribuables, dont le nombre croît régulièrement, notamment avec la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations entre pays. La seconde mesure consiste en l'engagement de taxateurs supplémentaires permettant de mieux traiter les déclarations des contribuables. Les recettes complémentaires générées par ces deux mesures dès 2019 sont évaluées à 96 millions de francs.

Par ailleurs, une augmentation de certains impôts est liée à des obligations fiscales découlant de lois fédérales. Il y a, d'une part, la modification de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI). Une majoration de 20% de l'estimation de la valeur fiscale des immeubles (à l'exception des immeubles locatifs) acquis avant 2009 est retenue et permet d'inscrire un montant supplémentaire de 28 millions dans le projet de budget. Les valeurs ont été prorogées plusieurs fois avec des majorations linéaires de 20% jusqu'en 1995, et plusieurs fois sans majoration jusqu'au 31 décembre 2018.

D'autre part, l'indexation des valeurs locatives des immeubles occupés par leur propriétaire générera 6 millions supplémentaires. Pour rappel, les valeurs locatives n'ont plus été indexées depuis l'année 2013. Le taux d'indexation retenu s'élève à +4,67% et sera appliqué aux valeurs de l'année fiscale 2018.

Sans ces mesures, ni les modifications liées à des lois fédérales, l'augmentation des recettes fiscales par rapport au budget 2018 se limiterait à 103 millions (+1,5%).

en millions

Revenus fiscaux	C 2017	B 2018	PB 2019	Ecart PB 2019 - B 2018	
Personnes physiques (PP)	4'005	3'917	3'958	40	+1.0%
Personnes morales (PM)	1'420	1'555	1'583	29	+1.8%
Part cantonale aux recettes fédérales	454	432	453	21	+4.9%
Impôts immobiliers	487	486	482	-4	-0.8%
Droits de successions et donations	152	140	159	19	+13.6%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	111	116	114	-3	-2.1%
Autres impôts	12	14	14	0	+0.0%
Total Impôts, taxes et droits	6'640	6'660	6'763	103	+1.5%
Modification de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI)			28.0		
Indexation des valeurs locatives des immeubles occupés par leurs propriétaires			6.3		
Mesures 86 (taxateurs supplémentaires) avec impact en 2019			33.0		
Mesures 87 (création d'un service de régularisation) avec impact en 2019			63.0		
Total impôts, taxes et droits (y.c. mesures du Conseil d'Etat)	6'640	6'660	6'893	233	+3.5%

Impôts des personnes physiques

En faisant abstraction des différentes mesures du Conseil d'Etat et obligations légales, l'impôt des personnes physiques augmente de 40 millions par rapport au budget 2018 (+1,0%). Il est déterminé à l'aide des prévisions d'évolution du produit intérieur brut (PIB) publiées par le groupe de perspectives économiques (GPE).

L'ensemble des mesures et obligations fiscales découlant de lois fédérales touchent essentiellement les impôts des personnes physiques.

Impôts des personnes morales

L'impôt des personnes morales progresse de 29 millions (+1,8%) par rapport au budget 2018. Les prévisions reposent sur les indications fournies par un échantillon d'entreprises parmi les plus importantes du canton. Les premières prévisions pour l'année 2019 parviendront à l'administration au début du mois d'octobre, qui procédera, le cas échéant, à une adaptation des chiffres.

Autres impôts

Les parts cantonales aux recettes fédérales augmentent de 21 millions (+4,9%). Cette hausse est due principalement à l'impôt fédéral direct (+16 millions; +4,1%) dont les hypothèses de croissance sont proches de celles concernant l'impôt cantonal. A noter également que la part à l'impôt anticipé progresse considérablement (+5 millions; +14,3%).

Hors mesures et obligations légales, les impôts en lien avec l'immobilier reculent légèrement par rapport au budget 2018 (-4 millions; -0,8%). En incluant les effets induits par ces modifications, ceux-ci affichent une légère augmentation de 2 millions (+0,5%).

Enfin, les droits de successions et donations ont été revus à la hausse (+19 millions; +13,6%) sur la base de l'évolution constatée ces dernières années.

Légère augmentation des revenus non fiscaux

Les revenus non fiscaux sont en augmentation (+18 millions) au projet de budget 2019. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation de la participation fédérale aux dépenses de natures sociales cantonales pour un total de 9 millions sur la période (participation aux subsides d'assurance maladie +13 millions, prestations complémentaires AVS et AI -4 millions).

Suite au premier acte constitutif de droits distincts permanents de superficie (DDP) en 2019, le groupe d'investissements ENSEMBLE devra verser à l'Etat une indemnité unique de 11 millions pour le rachat des bâtiments de la caserne des Vernets.

Les intérêts fiscaux perçus augmentent en 2019 à un montant d'environ 6 millions.

Les revenus supplémentaires attendus de l'augmentation des amendes d'ordre et des ordonnances pénales découlant du vote de la loi 12240 (modernisation des radars) sont estimés à 4,8 millions.

Les revenus des confiscations pénales sont revus à la baisse à hauteur de 7,8 millions afin de prendre en compte les revenus moyens (hors revenus découlant de confiscations pénales exceptionnelles) constatés ces dernières années.

3. Croissance des charges par catégorie

Croissance des charges par rapport à 2018

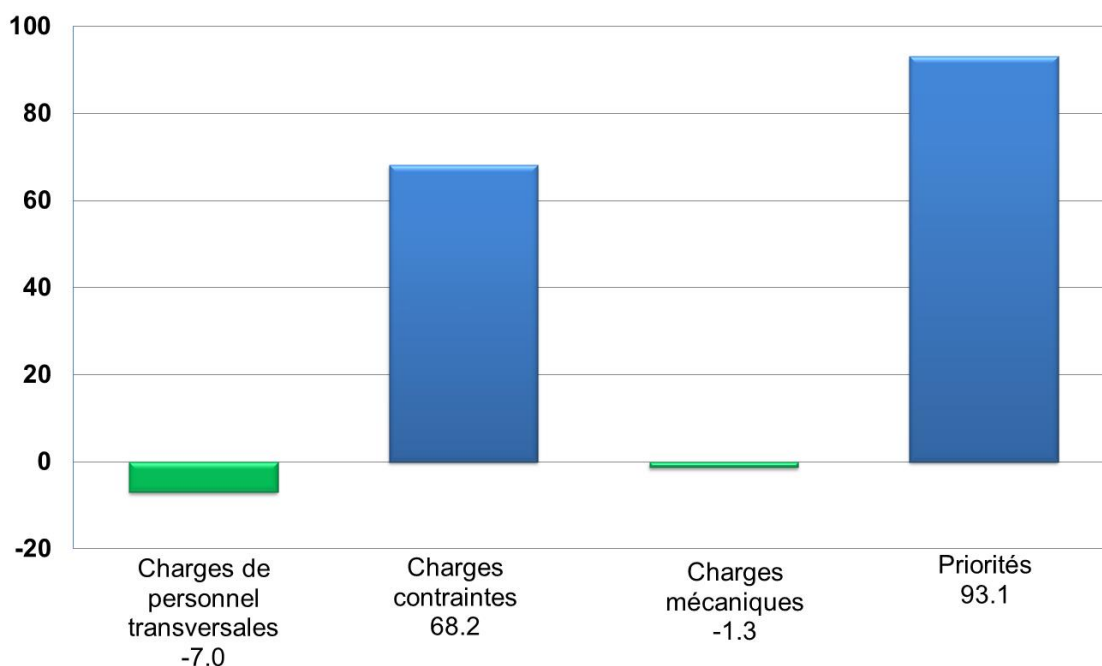
Le total des charges du PB 2019 s'élève à 8'494 millions, soit une augmentation de 153 millions (+1,8%) par rapport au budget 2018.

La croissance des charges au PB 2019 comporte des dépenses d'un montant de 66,9 millions pour lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de marge de manœuvre immédiate. Ces charges incontournables se composent de charges contraintes (+68,2 millions) et de charges dites mécaniques (-1,3 million). Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux diminuent de -7 millions. Le solde de l'accroissement des charges de 93,1 millions est affecté aux projets prioritaires en fonction de choix politiques, en particulier dans les domaines de la formation, de la santé et de la mobilité.

La variation des charges est constituée :

- des charges de personnel transversales résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de pension et des effets induits des engagements;
- des charges 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 charges mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissement, intérêts, péréquation intercantonale RPT);
- des priorités du Conseil d'Etat, il s'agit des augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat en fonction des priorités.

Décomposition de la croissance des charges, y compris plan de mesures (en millions)



Mécanismes salariaux, cotisations aux caisses de pension et autres charges de personnel transversales (y.c. mesures)

Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat diminuent de 7 millions. Cette baisse résulte principalement de la mesure du Conseil d'Etat en lien avec l'engagement de nouveaux collaborateurs deux classes en dessous durant la période probatoire qui permet de réduire les charges de 18 millions. A cette mesure s'ajoutent l'effet naturel du rajeunissement des effectifs via le remplacement des départs, entraînant une diminution des charges de 16,4 millions et une diminution complémentaire de 3.7 millions pour refléter la réalité des postes en exercice.

Ces diminutions sont compensées par les effets induits du budget 2018, tels le versement de l'annuité 2018 (10 millions) et les nouveaux postes accordés au budget 2018 (14,3 millions). A ceci s'ajoute l'augmentation du taux de cotisation à la CPEG des personnes assurées antérieurement par la CEH (3,9 millions), en application de la LCPEG votée en 2013 et du financement des caisses de pensions gérées par l'Etat (de 2,4 millions).

Charges contraintes

L'augmentation brute des charges contraintes s'élève à 73,3 millions. Cette hausse est légèrement atténuée par l'effet des mesures du Conseil d'Etat pour un montant de 5,1 millions, principalement lié à la mesure concernant l'aide sociale.

La croissance brute des charges contraintes s'explique principalement par l'augmentation des prestations versées par l'Hospice général pour l'aide sociale (+23 millions), des besoins en lien avec les assurés débiteurs (+3,4 millions) des prestations complémentaires versées aux personnes handicapées (+4,1 millions), des bourses et des prêts d'études (+8,4 millions), de la contribution genevoise à la HES-SO (+3,2 millions), de l'impact de la révision de la LAMal pour les frontaliers (+4,8 millions), du versement aux CFF pour la mise en place du Léman Express et au GLCT des transports publics transfrontaliers (+6,9 millions), des indemnités versées aux opérateurs de transports publics membres de la communauté tarifaire intégrale Unireso (+2 millions) et du placement des personnes sous mesure dans des établissements appropriés (+1,5 million).

Conformément aux dispositions de la loi sur l'assurance maladie (LAMal), les ressources destinées à la prise en charge des hospitalisations hors canton ont été adaptées (+1,5 million). La prise en compte de l'effet de la décision du Tribunal administratif fédéral stipulant que les moyens et appareils (LiMA) est comprise dans les tarifs des soins de longue durée pour les prestations à domicile, conduit à une hausse de charges de 17,7 millions.

Ces croissances de charges sont partiellement compensées par des baisses de besoins notamment dans les prestations complémentaires versées aux personnes âgées (-6,7 millions), les opérations électorales (-4 millions), les subsides d'assurance maladie (-2,4 millions), ainsi que dans les frais d'entretien des routes nationales (-1,5 million) suite à la signature de l'avenant à la convention intercantonale (Fribourg-Vaud-Genève), qui verra la mise en place, dès juin 2019, d'une nouvelle organisation (SIERA).

Charges mécaniques

Ces charges diminuent de 1,3 million en raison d'une baisse des intérêts de la dette (-10,3 millions). Cette diminution est partiellement compensée par une hausse des charges de la péréquation financière intercantonale (+3,5 millions) et des amortissements (+5,5 millions).

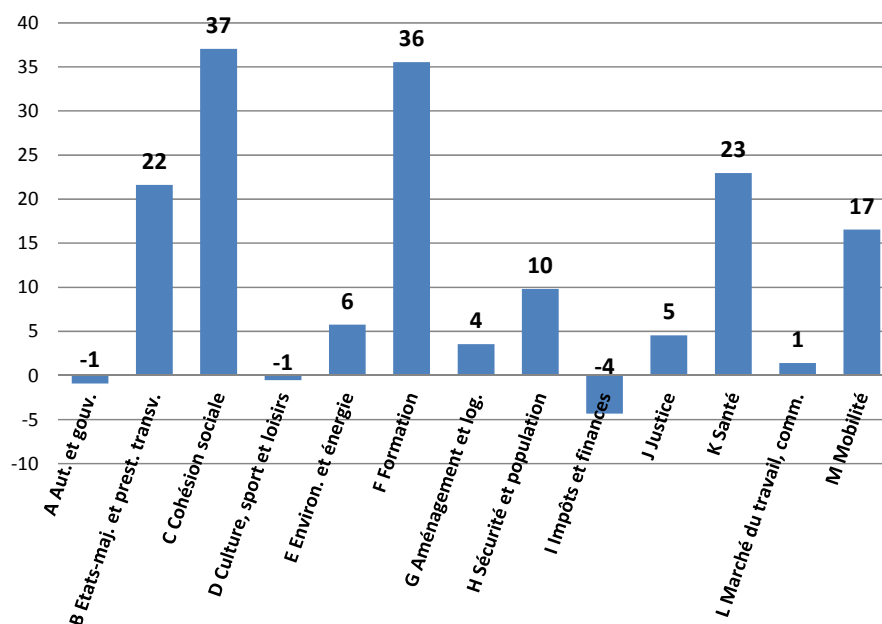
Priorités

Le solde de la croissance des charges, soit un montant de 93,1 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques, compensées par des économies et des mesures décidées par le Conseil d'Etat. Les principaux projets prioritaires sont présentés ci-après par politique publique.

4. Croissance des charges par politique publique

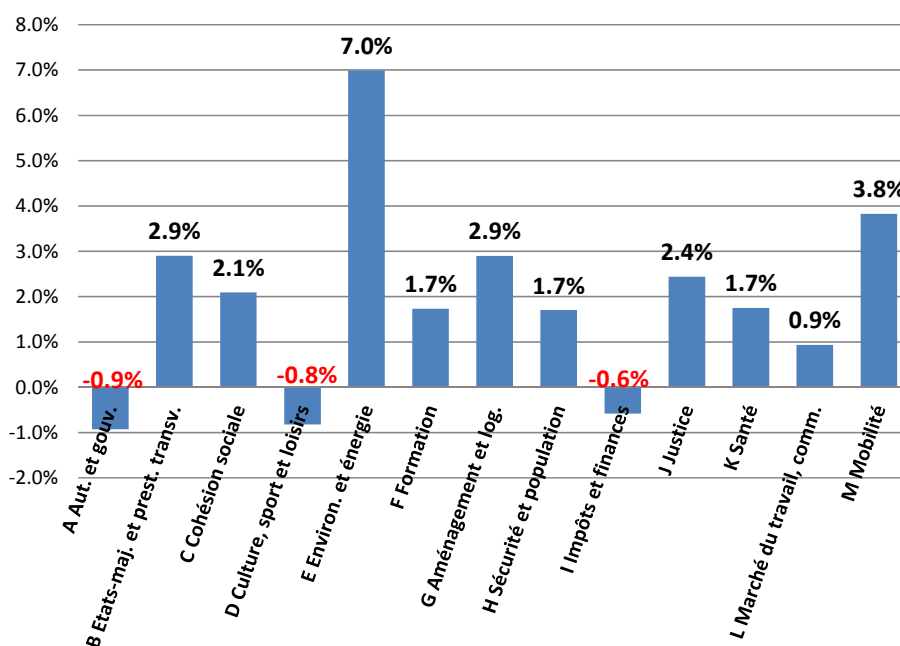
Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique durant l'exercice 2019, en prenant en compte les effets du plan de mesures.

Evolution des charges par politique publique (en millions)



Le graphique suivant présente l'évolution des charges en % par politique publique durant l'exercice 2019.

Evolution des charges par politique publique (en %)



A Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique diminuent de 0,9 million entre 2018 et 2019 en raison principalement d'une baisse de financement pour les opérations électorales (-3,4 millions). Cette baisse est partiellement compensée par une hausse de charge pour le financement des caisses de pensions gérées par l'Etat (+2,5 millions).

B Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique B augmentent de 21,6 millions entre 2018 et 2019. Cette hausse s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les premiers jalons de mise en œuvre de la politique numérique de l'Etat de Genève ainsi que l'augmentation de la demande en matière de services informatiques et de télécommunication pour répondre aux besoins de l'ensemble des politiques publiques impliquent une augmentation des charges de 10,7 millions.
- 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 3,1 millions.
- L'augmentation des charges d'amortissement de 5,3 millions résulte de dépenses d'investissement et de mise en service d'actifs en progression principalement sur le crédit de renouvellement 2015-2019 de l'OBA et de la DGSIN, en particulier pour ce dernier le stockage et la sauvegarde de données, les télécommunications, les serveurs ainsi que le SIC Pédagogie.

C Cohésion sociale

Le total des charges dévolues aux prestations de la cohésion sociale augmente de 37 millions entre 2018 et 2019. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- Baisse de -2,5 millions des besoins en matière de subsides d'assurance-maladie (-2,4 millions de baisse de prestations initiales et -0,1 million de mesures d'économie).
- Augmentation de 4,3 millions des besoins en matière de couverture des créances des assureurs pour les primes impayées de Genevois.
- Augmentation de 20 millions des prestations d'aide sociale accordées par l'Hospice général (+23 millions de prestations initiales et -3 millions de mesures d'économie).
- Augmentation de 2,5 millions de la subvention de fonctionnement accordée à l'Hospice général (+3 millions de besoins de fonctionnement et -0,5 million de mesures d'économie).
- Augmentation de 1,7 million des prestations complémentaires familiales.
- Baisse de -4,7 millions des prestations complémentaires à l'AVS (-6,7 millions de prestations initiales, +2,2 millions en lien avec l'adaptation de la contribution personnelle des soins à domicile de l'IMAD et -0,2 million en lien avec les mesures de lutte contre la fraude aux prestations complémentaires AVS).
- Augmentation de 4,1 millions des prestations complémentaires à l'AI.
- Augmentation de 6,2 millions des besoins en lien avec la planification des ouvertures de places en EPH.
- Augmentation de 8,4 millions des prestations de bourses et prêts d'études accordées.

- Autres mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat en lien avec la politique publique C (-2,8 millions).

D Culture, sport et loisirs

Les charges diminuent de 0,5 million. Cette diminution est essentiellement expliquée par les économies induites par les mesures sur la fonction publique.

E Environnement et énergie

Les charges augmentent de 5,8 millions pour l'année 2019 et financent principalement les projets suivants :

- Le renforcement de l'action de l'Etat en matière de protection de notre environnement et de soutien à la transition énergétique, et cela conformément aux orientations prioritaires définies par le Conseil d'Etat dans son programme de législature. Cela couvre en particulier le développement de la géothermie, la mise en œuvre des actions du Concept de développement durable 2030 et du plan climat cantonal, le renforcement des mesures de lutte contre le bruit et la pollution de l'air, les mesures de renaturation des cours d'eau et de prévention des crues en lien avec le dérèglement climatique ou la protection de la biodiversité (+4,8 millions).
- Un montant de 1,5 million est consacré à maintenir le niveau global actuel des subventions aux économies d'énergie et cela pour compenser un désengagement partiel de la Confédération.

F Formation

Les charges affectées à la formation augmentent de 35,5 millions par rapport au budget 2018. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les postes octroyés au budget 2018 pour la rentrée scolaire 2018 ont un impact qui se monte à 13,3 millions en 2019.
- L'augmentation des effectifs d'élèves et la mise en œuvre de la formation obligatoire jusqu'à 18 ans à la rentrée 2018 conduisent à une augmentation de charges de 13,4 millions.
- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU, AHES et AES) augmente de 2,2 millions.
- Le déploiement des dispositifs lié à l'école inclusive a une incidence de 1,3 million sur les charges.
- Les subventions hors mesures d'économies et hors mécanismes salariaux enregistrent une augmentation de 10 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :

Ajustement aux prévisions de dépenses des subventions octroyées aux personnes physiques pour 1,6 million (essentiellement subsides à la formation scolaire spéciale, frais de placement et assistance éducative en milieu ouvert).

Mise en service de bâtiments de l'Université de Genève et financement de la convention d'objectifs 2016-2019 : 2,8 millions.

Ajustement des contributions à la HES-SO pour 3,3 millions.

- Les transferts entre politiques publiques et les projets autofinancés par des revenus génèrent une augmentation de charges pour la politique publique F de 2,2 millions.
- Les charges de personnel transversales augmentent de 1,2 million.
- Les mesures d'économies prévues en 2019 génèrent un gain de 8,1 millions.

G Aménagement et logement

Les charges de cette politique publique s'accroissent de 3,6 millions en 2019 pour les motifs principaux suivants :

- Les ressources en personnel additionnel nécessaires pour traiter la hausse importante des dossiers d'autorisation de construire et garantir les délais de décision, ainsi que pour accompagner les développements de la transition numériques (projets BIM et smart city). Ces ressources supplémentaires sont intégralement compensées par la hausse de budget relatif aux émoluments d'autorisation de construire en raison du nombre accru de dossiers traités (+2 millions).
- Les amortissements dépendant de la mise en service d'actifs et un reclassement comptable (+2,1 millions).

H Sécurité et population

Les charges augmentent de 9,8 millions entre 2018 et 2019 en raison principalement :

- d'une hausse de 3,5 millions sur les charges de personnel pour le financement de 25 ETP à la police (renforcement de la police de proximité, de la centrale d'engagement et de la police routière) et de 24,1 ETP pour le domaine pénitentiaire (internalisation de la surveillance nocturne des établissements, mise en œuvre du concept de réinsertion et ouverture de l'unité de mesure (UM5) à Curabilis);
- d'une hausse de 3,7 millions sur les dépenses générales pour couvrir dans le domaine pénitentiaire l'augmentation des coûts pour le placement des personnes sous mesure en institution, l'application du nouveau droit des sanctions et la mise en œuvre du concept de réinsertion;
- d'une hausse de 1,7 million pour couvrir l'augmentation des coûts pour le placement de détenus dans d'autres cantons et le financement des structures intercantionales dans le domaine de la sécurité.

I Impôts et finances

La diminution des charges de cette politique publique de 4,3 millions résulte principalement de la baisse des intérêts de la dette (-10,3 millions), de l'augmentation des charges de la péréquation financière intercantonale (+3,5 millions) et de la hausse des créances fiscales irrécouvrables (+3,2 millions).

J Justice

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 4,5 millions pour financer le renforcement de la filière pénale, les besoins supplémentaires pour les systèmes d'information, la sécurisation des locaux, l'exploitation de nouveaux locaux et les

déménagements induits par l'assainissement de l'actuel PJ, ainsi que l'augmentation de l'assistance juridique et des indemnités octroyées par les autorités pénales.

K Santé

Les charges relatives à cette politique croissent de 22,9 millions entre les exercices 2018 et 2019. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- L'augmentation de la subvention accordée aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) s'élève à 13,8 millions. Ce montant tient compte notamment des ressources supplémentaires permettant de financer les augmentations du volume de prestations (+4,6 millions) et de faire face au changement législatif fédéral en matière de financement des soins pour les frontaliers (+4,8 millions), ainsi que des moyens nécessaires à la mise en service de l'unité médicalisée 5 à Curabilis pour un montant de 3,4 millions.
- L'augmentation de la subvention accordée à l'institution genevoise de maintien à domicile (Imad) de 2,1 millions. Ce montant comprend principalement des moyens supplémentaires pour faire face aux augmentations de volume de prestations (+1,2 million) et le financement de l'ouverture d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées (+0,8 million).
- L'augmentation des moyens en faveur des établissements médicaux-sociaux (EMS) et des organismes d'aide et soins à domicile (OSAD) afin de leur permettre de faire face aux décisions du Tribunal administratif fédéral n'autorisant plus la facturation du forfait LIMA en sus des tarifs fixés par l'Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS) pour 17,7 millions.

Les mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat impactant cette politique s'élèvent à 11,6 millions. Ce montant se répartit à hauteur de 6,4 millions pour la mesure visant à engager deux classes en dessous de la classe de fonction et de 5,2 millions en lien avec l'augmentation de 2 francs de la contribution personnelle des bénéficiaires de l'aide à domicile et des résidents en EMS.

L Marché du travail, commerce

Les charges augmentent de 1,4 million entre 2018 et 2019 en raison essentiellement d'une augmentation d'effectif à OCE (+12 ETP) afin de mettre en œuvre une mesure qui prévoit l'obligation d'annonce des postes vacants par les employeurs.

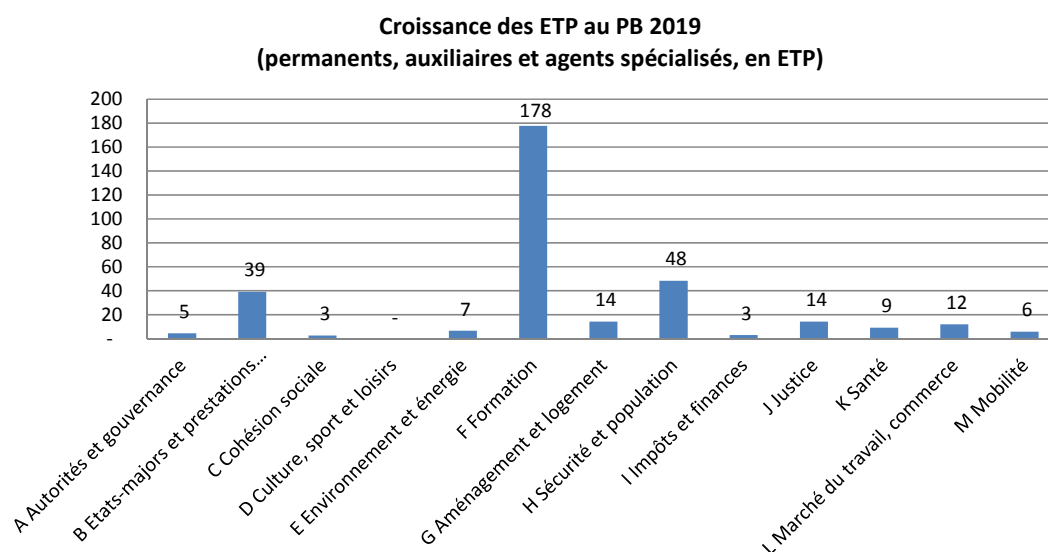
M Mobilité

Le total des charges de la politique publique augmente de 16,5 millions de francs. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

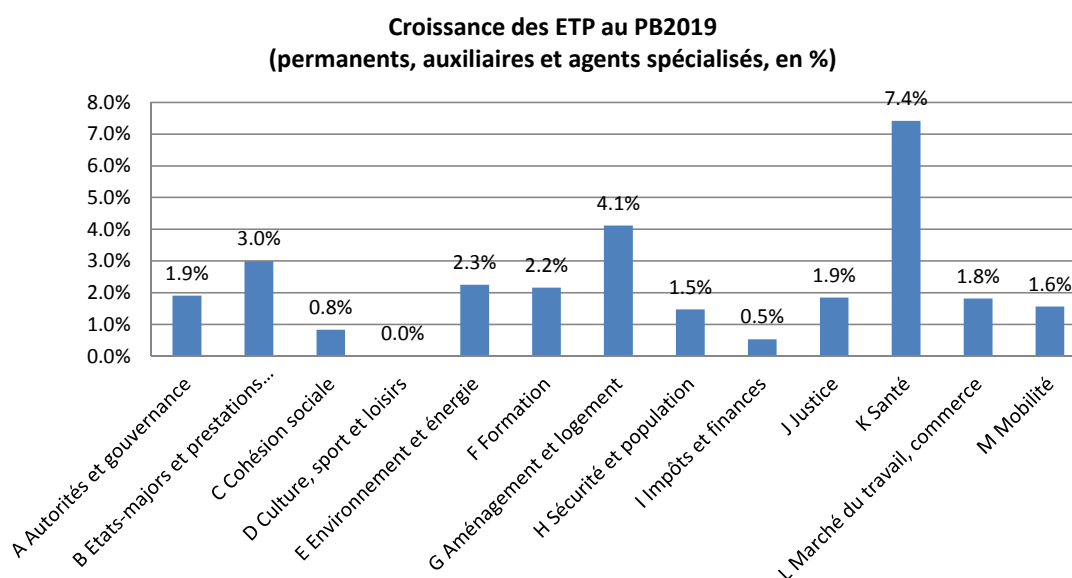
- Application du contrat de prestations 2015-2019 (+8,8 millions), comprenant l'incidence financière découlant de l'entrée en vigueur en 2017 de la loi 12128 visant à rétablir un niveau d'offre TPG équivalent à celui de 2014 en places-kilomètres.
- Augmentation des indemnités versées aux CFF, en raison principalement de la mise au ¼ d'heure toute la journée dès décembre 2018 de la cadence des trains sur la ligne Coppet-Genève-Lancy Pont Rouge et de l'introduction progressive de nouvelles rames FLIRT (+6,2 millions).

- Adaptation des subventions versées aux autres opérateurs de transports publics et de la contribution au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (+1,9 million).
- Suite à la signature de l'avenant à la convention intercantonale relative à l'entretien des routes nationales de l'unité territoriale II, mise en place d'une nouvelle organisation intercantonale Fribourg-Vaud-Genève (SIERA), laquelle se verra confier directement par la Confédération lesdits travaux d'entretien. En conséquence, les charges et revenus relatifs à cette activité disparaissent progressivement des comptes de l'Etat de Genève dès juin 2019 (-1,5 million).

Croissance des postes (ETP) par politique publique (en nombre)



Croissance des postes (ETP) par politique publique (en %)



5. Des investissements en augmentation

Dans la continuité des précédents exercices budgétaires, le Conseil d'Etat maintient son effort d'investissement afin de rattraper le retard accumulé durant les décennies antérieures.

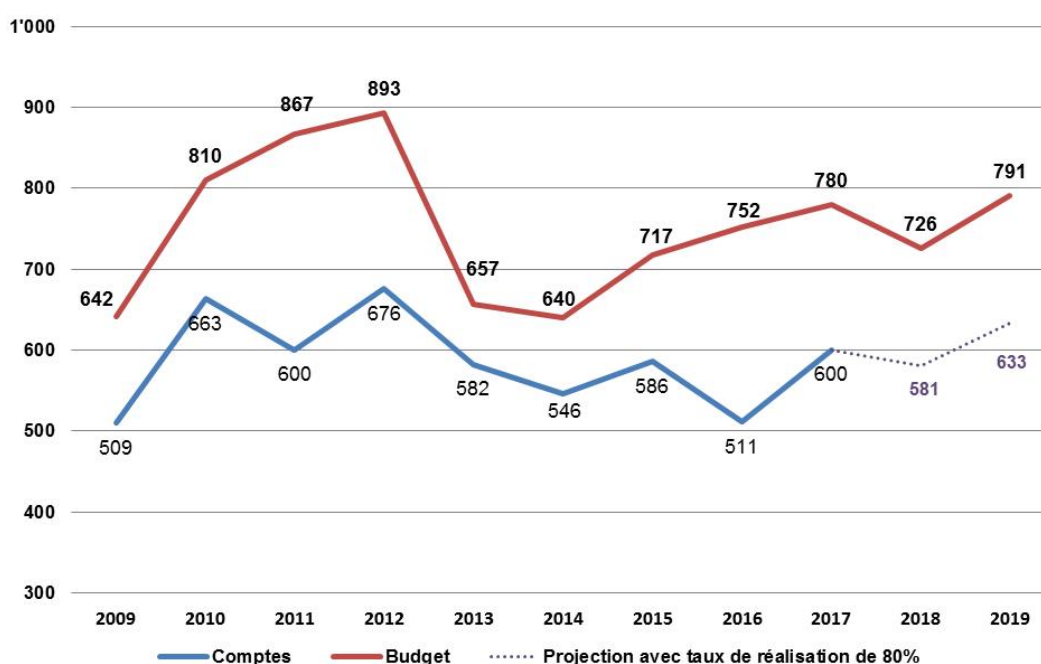
Les investissements planifiés se concentrent sur les infrastructures essentielles au développement du canton et à la qualité de vie de ses habitants. L'année 2019 sera marquée en particulier par l'inauguration du Léman Express.

En millions F	B 2018	PB 2019	Ecart
Dépenses d'investissement	750	818	68
Recettes d'investissement	24	27	3
Investissements nets	726	791	65

Le projet de budget 2019 des investissements nets s'établit ainsi à 791 millions, soit 818 millions de dépenses et 27 millions de recettes. Par rapport au budget 2018, les investissements sont en augmentation. Ainsi, les dépenses planifiées progressent de 9%.

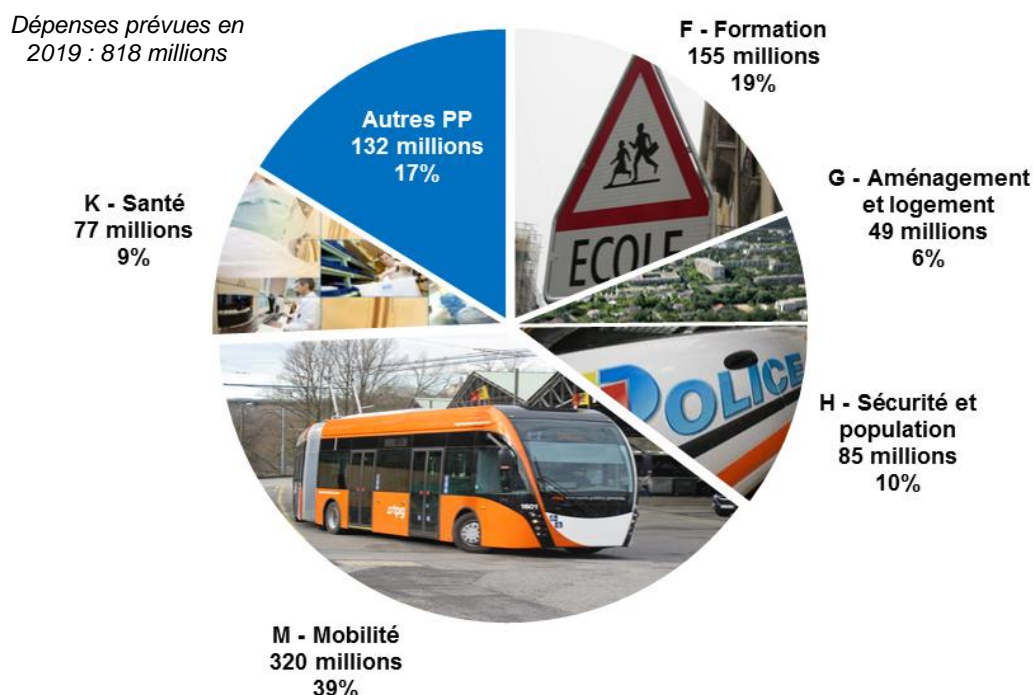
De manière à tenir compte des décalages potentiels de certains projets en cours (recours, oppositions, difficultés techniques) et des projets non encore adoptés par le Grand Conseil, le taux de réalisation prévisionnel est de 80% pour les investissements budgétés en 2018 et 2019. Ce constat est basé sur l'expérience des précédents exercices. Ainsi, selon cette prévision, pour 726 millions (en 2018) et 791 millions (en 2019) inscrits au budget, la réalisation effective devrait atteindre, respectivement, 581 et 633 millions.

Evolution historique des investissements aux budgets et aux comptes



Répartitions des dépenses par politique publique et principaux projets

Près de 85% des investissements se concentrent sur cinq politiques publiques : *Mobilité* (39%), *Formation* (19%), *Sécurité* (10%), *Santé* (9%) et *Aménagement et logement* (6%).



Dix projets d'investissement concentrent près de 65% des dépenses totales inscrites au projet de budget.

Dans le domaine de la **mobilité**, les regards sont tournés vers la mise en service du Léman Express en fin d'année. Les autres principaux projets sont le développement du réseau de tramways (96 millions, dont le prolongement du tram à Bernex), les "projets d'agglomération" (84 millions, y compris la route des Nations), le dépôt TPG "En Chardon" (subvention de 29 millions), les aménagements routiers et le déploiement d'une centrale régionale de trafic (14 millions).

Concernant le domaine de la **formation**, le chantier du CMU se termine (29 millions) alors que les travaux de rénovation d'Uni Bastions débutent (10 millions). D'autres projets se poursuivent comme les travaux pour la démolition et reconstruction du CO Budé (8 millions) ou encore la rénovation de l'ancienne école de médecine (7 millions).

En ce qui concerne la **sécurité**, l'exercice 2019 voit l'achèvement des études pour le futur établissement pénitentiaire des Dardelles (3 millions) et le début des travaux (31 millions). La relocalisation de la caserne des Vernets sur les différents sites se poursuit (25 millions).

Dans la **santé**, on relève, pour les HUG, la finalisation des travaux pour la phase 3.3 de la maternité (6 millions), ainsi que de nombreux projets informatiques (6 millions). En 2019, la rénovation et l'agrandissement des blocs opératoires débiteront (2 millions).

Le soutien à la mise à disposition de **logements d'utilité publique** continue (35 millions) au travers d'acquisitions de parcelles et de dotations aux fondations.

À noter enfin que 71% des dépenses planifiées en 2019 visent la création de nouveaux actifs au travers des crédits d'ouvrage, de dotations (LUP) ou de prêts spéciaux (CEVA et

infrastructures ferroviaires). Le solde est consacré au maintien et au renouvellement du patrimoine existant.

Autofinancement insuffisant

Après trois exercices consécutifs au cours desquels les investissements ont été intégralement financés par l'exploitation, le projet de budget 2019 voit l'autofinancement de ses investissements nets assuré à hauteur de 59%. Ce taux s'explique principalement par un déficit du résultat de fonctionnement qui ne permet pas de dégager une marge suffisante pour financer les investissements.

Ce niveau d'autofinancement pourrait influencer la dette cantonale, mais cet effet s'atténuerait, dès lors que l'évolution de l'endettement à court terme dépend plus de l'évolution du besoin en fonds de roulement et des créances fiscales que de l'autofinancement des investissements.

Conclusion

Ce projet de budget, le premier de la législature, traduit de manière concrète les principales orientations définies par le nouveau Conseil d'Etat. Il s'inscrit dans la vision globale que souhaite donner le Conseil d'Etat en publiant simultanément le programme de législature et le plan financier quadriennal (PFQ) 2019-2022.

Grâce à de nombreux arbitrages et à un plan de mesures équilibré, le Conseil d'Etat est parvenu à réduire le déficit de fonctionnement de près de 100 millions de francs au regard du budget 2018. Pour atteindre ce résultat, le Conseil d'Etat s'est employé à contenir l'augmentation des charges à 1,8% et celle des postes (ETP) à hauteur de 2%.

Ce projet de budget est le fruit d'efforts consentis par l'ensemble des départements, réunis autour de la nécessité de faire face à une forte augmentation des charges contraintes.

L'objectif principal du projet de budget consiste à assurer le maintien des prestations à la population, qui profiteront même d'améliorations dans certains domaines prioritaires définis dans le programme de législature, à l'image de la mobilité. Son élaboration a été guidée par la préoccupation commune des membres du Conseil d'Etat d'endiguer le déficit du canton à terme et d'améliorer structurellement la situation. C'est notamment la raison pour laquelle le PFQ démontre un retour à l'équilibre dès l'année 2021.

En soutenant ce projet de budget, les député-e-s au Grand Conseil donneront un signal positif en vue de relever les nombreux défis qui attendent notre canton. La réforme de l'imposition des entreprises et la mise en service du Léman Express comptent parmi les enjeux majeurs qui marqueront cette législature, laquelle doit être inaugurée dans les meilleures conditions.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un bon accueil au projet de loi établissant le budget de l'Etat de Genève pour l'exercice 2019.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.