

Comptes individuels 2018 de l'Etat de Genève
Exposé des motifs du Conseil d'Etat

Mesdames et Messieurs les député-e-s,

Les comptes 2018 de l'Etat bouclent sur un excédent de fonctionnement de plus de deux cents millions de francs. Ce résultat, le plus élevé depuis 2010, peut être qualifié de très satisfaisant. Il s'explique principalement par une croissance soutenue des revenus, doublée d'une bonne maîtrise des dépenses de l'Etat.

A un niveau inégalé depuis 2007, le taux de croissance de l'économie a entraîné une augmentation sensible des revenus fiscaux, et tout particulièrement ceux issus des personnes morales. En parallèle, les charges monétaires divergent peu du budget, ce qui permet de dégager un bénéfice relativement important et de réduire de façon significative l'endettement du canton.

Ces résultats sont encourageants, notamment en vue des réformes majeures à venir. Il convient cependant de relever que la croissance économique, moins marquée au deuxième semestre 2018, poursuit son ralentissement, devant ainsi nous inciter à la vigilance.

en millions francs

	Compte 2017	Budget 2018	Compte 2018	% var. C18/B18	% var. C18/C17
Revenus	8'214	8'155	8'718	6.9%	6.1%
Charges	-8'144	-8'341	-8'496	1.9%	4.3%
Résultat	70	-187	222		

Evolutions positives

Les revenus fiscaux enregistrent une augmentation substantielle, avec un excédent de 0.5 milliard, soit +8%, tant par rapport aux comptes 2017 que par rapport au budget 2018. Cet écart s'explique par une croissance économique plus forte qu'anticipée en 2018, par la correction à la hausse des impôts des périodes antérieures (notamment pour l'année 2017), ainsi que par l'effet des dénonciations spontanées de contribuables. La hausse est considérable pour les impôts des personnes morales, de l'ordre de +25% par rapport aux comptes 2017 (+14% par rapport au budget).

Le dépassement des charges par rapport au budget voté (+155 millions) s'explique par des éléments non monétaires (provisions et dépréciations d'actifs). Les dépenses monétaires ont quant à elles été inférieures au budget.

Pour la quatrième année consécutive, la dette diminue, et ceci de façon significative (-562 millions). Elle s'établit à 11.8 milliards en fin d'exercice. Quant à la dette annuelle moyenne, elle s'élève à 11.4 milliards en 2018, s'éloignant nettement du premier seuil déclenchant le mécanisme de frein à l'endettement (13.3 milliards).

Autres faits marquants

Un litige portant sur le paiement de l'annuité 2016, laquelle n'avait pas été octroyée à la fonction publique, a conduit le Conseil d'Etat à provisionner 157 millions dans les comptes 2018 (cumul des exercices 2016, 2017 et 2018). Cette mesure prudente s'affirme comme un gage de responsabilité et permettra, le cas échéant, de faire face à une décision défavorable du Tribunal fédéral.

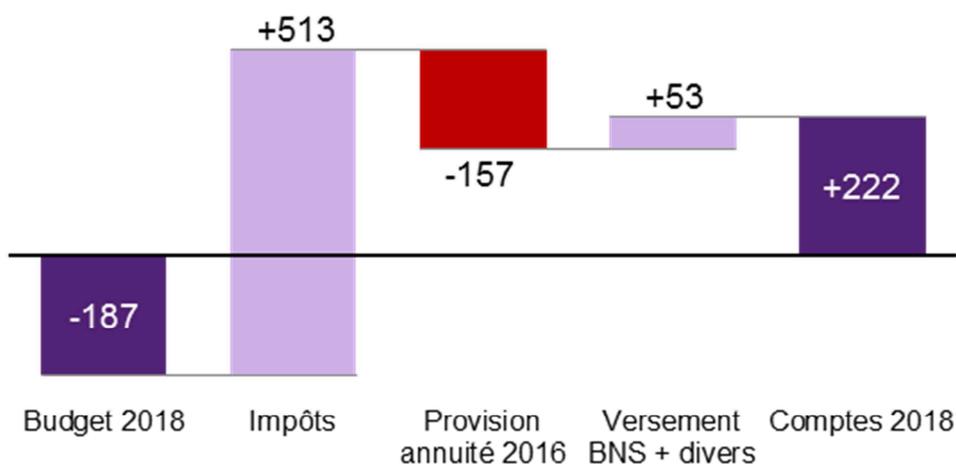
Les investissements nets 2018 (hors prêts, transferts et cessions d'actifs), s'élèvent à 497 millions. Ceux-ci s'inscrivent en retrait par rapport aux comptes 2017 (-108 millions) et n'ont pas atteint le niveau planifié dans le budget 2018 (-230 millions).

Risques

Les risques liés à la situation financière de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) sont plus que jamais d'actualité, d'autant que les incertitudes augmentent. Trois lois ont été votées par le Grand Conseil et le corps électoral est appelé à se prononcer le 19 mai 2019 sur deux d'entre elles. En raison des nombreuses incertitudes entourant ce dossier, il n'a pas été possible de comptabiliser des provisions supplémentaires.

Evolution du résultat du budget aux comptes 2018

(en millions de francs)



1. Cadre économique

Dans un climat conjoncturel qui demeure favorable au niveau mondial, l'économie suisse a connu une nette croissance durant l'année 2018. Selon la récente estimation provisoire du Secrétariat d'Etat à l'économie, le PIB suisse a progressé de 2.6%, en termes réels. Le fort dynamisme observé au premier semestre s'est cependant essoufflé durant la deuxième partie de l'année.

Dans le canton de Genève, la croissance est encore supérieure à celle enregistrée à l'échelon national. Selon les dernières prévisions du Groupe de perspectives économiques, la hausse du PIB cantonal se monte ainsi à 3.1% en 2018. Toutefois, le ralentissement de la croissance est également notable durant la deuxième partie de l'année.

Le différentiel entre la Suisse et Genève tient notamment à la bonne santé affichée par les secteurs de la finance et de l'horlogerie, ainsi qu'à la vigueur de la demande asiatique. Le commerce extérieur genevois a d'ailleurs atteint des niveaux historiques en 2018, avec des exportations qui ont franchi pour la première fois la barre des 20 milliards de francs (+5% par rapport à 2017, sans or en barres, monnaies, métaux précieux, pierres gemmes, objets d'art et antiquités).

Comme en 2017, l'emploi est demeuré fermement orienté à la hausse en 2018. Mesuré en équivalent plein temps, il a crû de 3.4% en un an (sans le secteur primaire, le secteur public international, ni les services domestiques). Ainsi, sur la lancée de la deuxième partie de l'année 2017, la croissance de l'emploi a été soutenue au cours de l'année 2018. Après avoir reculé en début d'année, en grande partie pour des raisons administratives, le taux de chômage est toutefois resté

pratiquement stable. A fin décembre, il se situait à 4.4%, un taux proche de la moyenne annuelle enregistrée pour 2018 (4.5%).

De son côté, le mouvement de hausse des prix à la consommation s'est poursuivi à un rythme mesuré. Le renchérissement annuel pour 2018 s'est établi à +1.1%.

Le seul point négatif concerne l'évolution des marchés financiers, qui se sont repliés en fin d'année 2018 avec une performance négative de l'ordre de -10% pour l'indice SMI. Ceci a eu pour effet de dégrader le taux de couverture des caisses de retraite étatiques au 31.12.2018, juste avant le rebond des marchés intervenu en début d'année 2019.

2. Évolution des revenus

en millions francs

	Compte 2017	Budget 2018	Compte 2018	% var. C18/B18	% var. C18/C17
Revenus fiscaux	6'641	6'660	7'173	7.7%	8.0%
Revenus non fiscaux	1'325	1'285	1'296	0.9%	-2.2%
Produits financiers	248	210	249	18.6%	0.4%
Total des revenus	8'214	8'155	8'718	6.9%	6.1%

Revenus fiscaux

Les revenus fiscaux se montent à 7.173 milliards de francs dans les comptes 2018. Ils progressent de 533 millions (+8.0%) par rapport aux comptes 2017 et dépassent le budget de 513 millions (+7.7%). Si la conjoncture économique favorable explique une partie de cette progression, il convient de noter que plus de la moitié de ce dépassement provient des corrections concernant des années antérieures.

en millions francs

Impôts	Compte 2017	Budget 2018	Compte 2018	% var. C18/B18	% var. C18/C17
Personnes physiques	4'223	4'139	4'264	3.0%	1.0%
Personnes morales	1'420	1'555	1'772	14.0%	24.8%
Parts cantonales aux recettes fédérales	454	432	520	20.4%	14.5%
Impôts immobiliers	486	487	563	15.6%	15.8%
Droits de succession et donations	152	140	157	12.1%	3.3%
Impôts sur les véhicules et bateaux	111	116	113	-2.6%	1.8%
Autres impôts	12	14	12	-14.3%	0.0%
Compensations aux communes françaises	-218	-222	-228	2.7%	4.6%
Revenus fiscaux	6'641	6'661	7'173	7.7%	8.0%

Personnes morales

L'excédent le plus important concerne les personnes morales (+217 millions; +14.0%). Il est entièrement imputable à l'impôt sur les bénéfices.

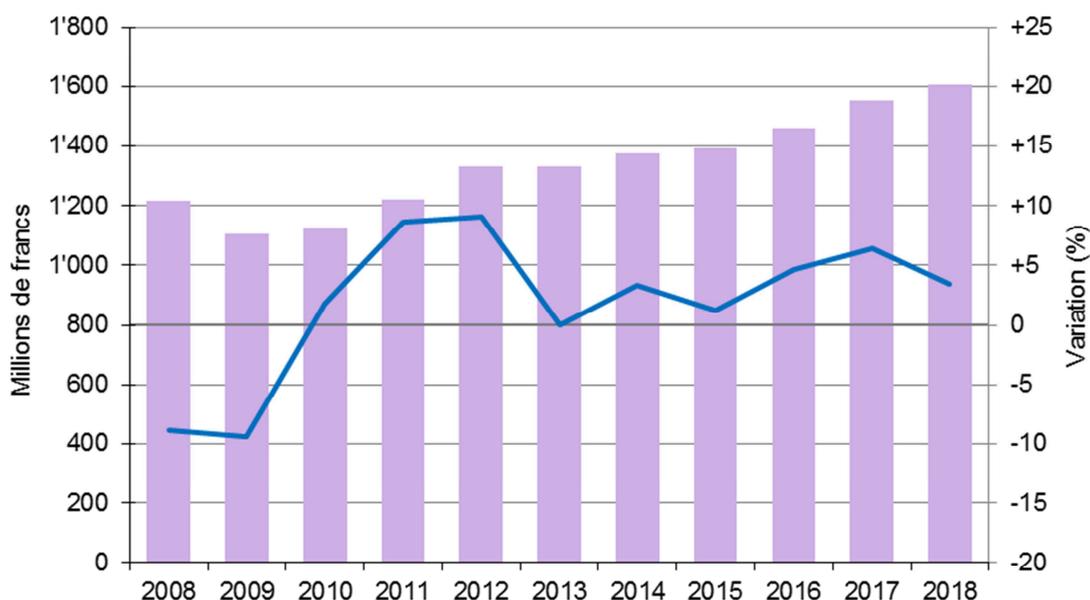
L'impôt sur les bénéfices de l'année 2017 a été fortement révisé à la hausse par rapport à l'estimation inscrite dans les comptes 2017. En effet, les résultats des entreprises des secteurs de la finance et du commerce international se sont avérés nettement meilleurs que prévu. Au total, les correctifs d'estimation des années 2013 à 2017 se montent à +157 millions par rapport au budget (dont +111 millions pour l'année 2017). Ces correctifs sont calculés entre deux boucllements successifs. Ils découlent de l'intégration des nouvelles déclarations fiscales et de la prise en

compte des modifications apportées par l'administration au gré de l'avancement de la taxation.

L'impôt courant sur les bénéfices, quant à lui, dépasse le budget de 85 millions. A l'image de l'impôt 2017, les secteurs les plus porteurs sont le commerce international et la finance.

L'illustration graphique de l'impôt des personnes morales, après restitution des éléments correctifs aux années fiscales correspondantes, dévoile une croissance positive régulière. Depuis 2009, l'impôt issu des personnes morales n'a pas cessé de progresser et est passé de 1.1 à 1.6 milliard de francs.

Évolution de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales en restituant les correctifs aux années correspondantes



Personnes physiques

Les impôts périodiques concernant les personnes physiques dépassent les montants prévus dans le budget de 125 millions de francs (+3%). L'impôt sur le revenu explique l'essentiel de ce surplus (+90 millions; +3.5%). Le complément (+11 millions; +1.4%) provient de l'impôt sur la fortune et du produit des amendes (+25 millions).

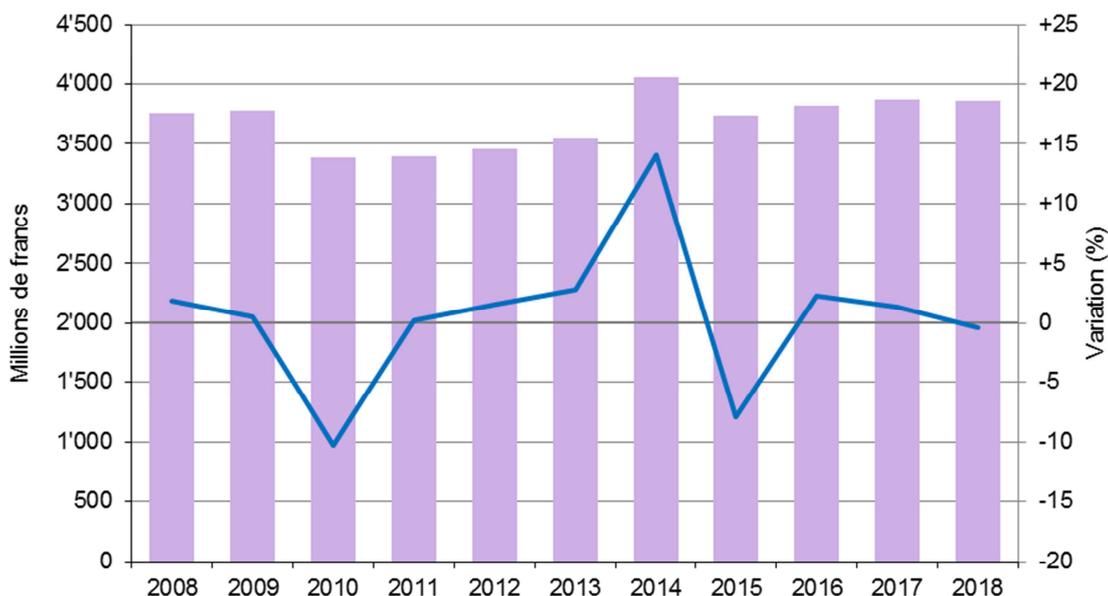
L'excédent s'explique en bonne partie par les correctifs d'estimation concernant les années 2013 à 2017 et par les rectifications de taxations des années antérieures (+63 millions).

L'impôt sur le revenu concernant l'année écoulée (exercice 2018) présente un léger excédent (+30 millions) et est entièrement attribuable à l'impôt à la source.

Le montant total de l'impôt sur la fortune est pratiquement aligné avec ce qui était prévu dans le budget. Le léger excédent (+10 millions) résulte de différents éléments : les correctifs d'estimation et les rectifications de taxations apportent un surplus de 63 millions, tandis que l'impôt courant s'établit 52 millions en dessous de la prévision en raison des mauvaises performances des marchés financiers en fin d'année.

En réaffectant les éléments correctifs aux années correspondantes, les impôts des personnes physiques ont tendance à évoluer de manière stable depuis 2015 comme l'illustre le graphique ci-après :

Évolution de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques en restituant les correctifs aux années correspondantes

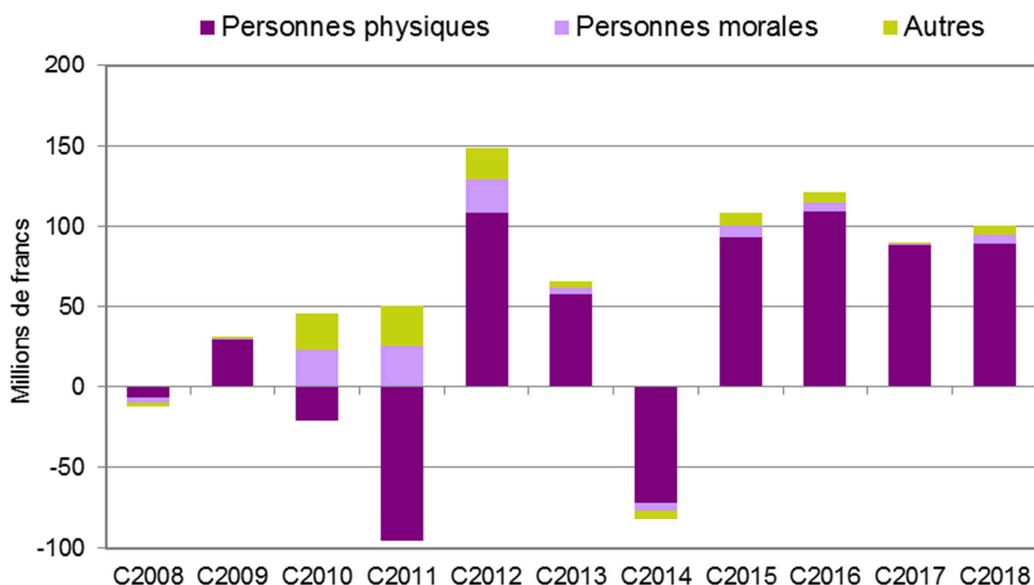


Reliquats et correctifs d'estimation

Les reliquats¹ figurant dans les comptes 2018 (97 millions) sont supérieurs à ceux enregistrés dans les comptes précédents (78 millions). Ils demeurent à un niveau important pour la quatrième année consécutive et sont principalement alimentés par les impôts des personnes physiques. Le traitement des dénonciations spontanées est également lié à cette évolution.

¹ Rectifications de taxations concernant les années fiscales ne faisant plus l'objet d'estimations, c'est-à-dire les années antérieures à 2013 dans les comptes 2018.

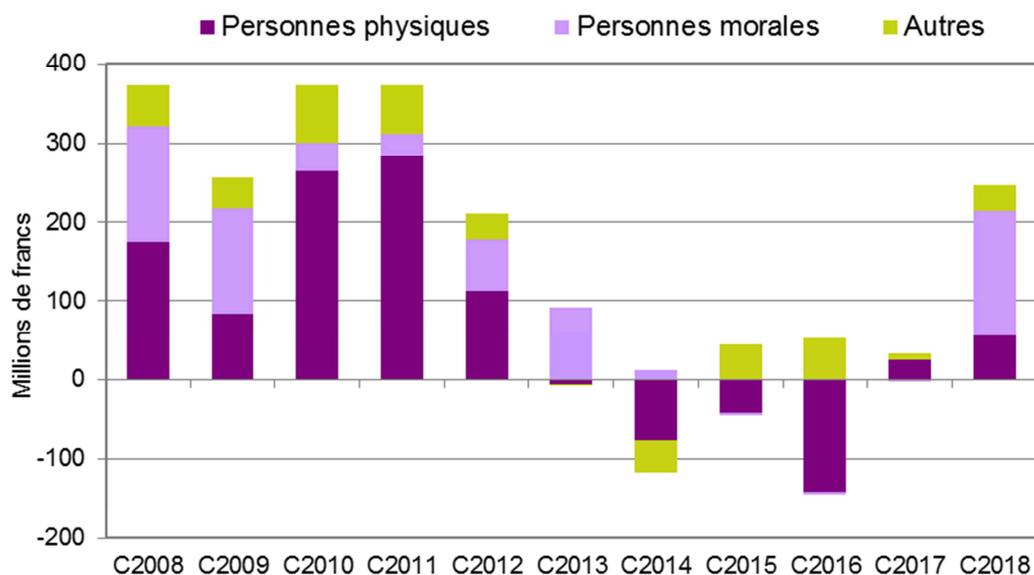
Évolution du reliquat dans les comptes 2008 à 2018 (impôt cantonal et part cantonale à l'IFD)



Les correctifs d'estimations reflètent, pour les années fiscales 2013 à 2017, l'écart entre les estimations réalisées au bouclage 2018, et celles faites lors du bouclage 2017. En effet, la production complète d'une année fiscale n'est connue que plusieurs années après le début de la taxation. C'est la raison pour laquelle des correctifs d'estimation, positifs ou négatifs, viennent alimenter les comptes. Ces correctifs tiennent compte des modifications apportées par l'administration au gré de l'avancement de la taxation.

Dans les comptes 2018, ces correctifs d'estimation s'élèvent globalement à +247 millions et sont en forte augmentation par rapport aux valeurs enregistrées ces dernières années. L'impôt des personnes morales participe à la part la plus importante. Pour ce qui est des personnes physiques, les correctifs traduisent, en partie, l'effet du traitement des dénonciations spontanées.

Évolution des correctifs dans les comptes 2008 à 2018



Autres impôts

Les impôts liés à l'immobilier présentent, dans leur ensemble, un dépassement important par rapport au budget (+77 millions), ainsi qu'une progression significative par rapport aux comptes 2017 (+76 millions). Parmi les différents impôts en lien avec l'immobilier, les droits de mutations se démarquent nettement avec un excédent de 84 millions et s'établissent au niveau record de 262 millions. L'impôt sur les bénéficiaires et gains immobiliers n'atteint pas les prévisions budgétaires (-14 millions). Toutefois, il augmente de 27 millions par rapport aux comptes 2017 pour se fixer à un niveau plus habituel.

Les droits de successions et donations dépassent le budget de 17 millions. Cet impôt, de nature ponctuelle, est toujours difficile à prévoir.

Les impôts sur les véhicules à moteur et les impôts sur les maisons de jeu n'atteignent pas les montants inscrits dans le budget (respectivement -4 et -2 millions).

Enfin la part cantonale à des impôts fédéraux dépasse fortement le budget (+88 millions). Cet excédent concerne principalement la part cantonale à l'impôt fédéral direct, et plus particulièrement celle des personnes morales. A l'image de l'impôt cantonal, tant l'impôt courant que les correctifs d'estimation contribuent à ce résultat.

Évolution des revenus non fiscaux et des produits financiers

en millions francs

Revenus non fiscaux	Compte	Budget	Compte	% var.	% var.
	2017	2018	2018	C18/B18	C18/C17
Subventions reçues	317	333	329	-1.2%	3.8%
Péréquation et parts à des revenus	127	136	137	0.7%	7.9%
Dédommagements	113	120	116	-3.3%	2.7%
Prestations de services et livraisons	378	394	368	-6.6%	-2.6%
Remboursements	71	67	76	13.4%	7.0%
Autres revenus d'exploitation	319	235	271	15.3%	-15.0%
Produits financiers	248	210	249	18.6%	0.4%
Revenus non fiscaux	1'574	1'494	1'545	3.4%	-1.8%

Les revenus non fiscaux, hors produits financiers, dépassent le budget de 12 millions, mais sont en retrait par rapport aux comptes 2017 (-29 millions). Les évolutions sont contrastées :

- Par rapport au budget, les prestations de services sont en nette baisse (-26 millions) avec des recettes d'émolument et de parcomètres inférieures aux prévisions budgétaires. Le nombre d'amendes d'ordre et d'ordonnances pénales de la police routière est aussi moins élevé que prévu (-10 millions). Ceci est compensé par des remboursements supérieurs au montant budgétisé (+9 millions), principalement relatifs aux assurances sociales, et par un surplus de produits d'exploitation (+32 millions), en raison de reprises de provisions, majoritairement de nature fiscale.
- Les comptes enregistrent, par rapport aux comptes 2017, plusieurs suppléments de revenus : subventions reçues de la Confédération (+13 millions), péréquation fédérale (+5 millions), compensations de charges du canton par les communes (+6 millions), remboursements des assurances sociales (+10 millions). Mais d'autres catégories de revenus n'ont pas atteint le montant des comptes 2017 en raison d'événements non habituels en 2017 qui

ne se sont pas reproduits en 2018 (restitution de subventions des ménages privés, saisies d'actifs par le Pouvoir judiciaire).

Les produits financiers sont identiques aux montants des comptes 2017, mais ils sont supérieurs de 39 millions au budget, grâce notamment à la hausse de la rétrocession de bénéfices de la BNS pour l'année 2017 (+39 millions), à celle de l'Aéroport de Genève (+3 millions) et au dividende inattendu de 3 millions de la société italienne pour le tunnel du Mont Blanc (SITMB). Ces revenus ont permis de compenser la non-perception des sommes prévues au titre de l'attribution de la moitié des bénéfices des SIG à leurs propriétaires, le PL11471 n'ayant pas été adopté (-16 millions).

3. Charges ordinaires en croissance modérée

Les charges enregistrées dans les comptes sont en progression de 1.9% par rapport au budget (+155 millions). La principale raison de la hausse tient à deux charges non monétaires : une provision pour litige de 157 millions (qui grève les charges de personnel de 68 millions et les subventions de 89 millions), et une hausse des dépréciations d'actifs de 64 millions, notamment des créances fiscales. En excluant ces éléments, les charges auraient été inférieures de 65 millions au montant budgété.

Si l'on compare les comptes 2018 avec les comptes précédents, les charges totales augmentent de 352 millions, soit +4.3%, en raison de l'augmentation des subventions (+171 millions), des charges de personnel (+104 millions) et de la péréquation financière fédérale (+44 millions).

Évolution de l'ensemble des charges

en millions francs

	Compte 2017	Budget 2018	Compte 2018	% var. C18/B18	% var. C18/C17
Charges de personnel	2'405	2'463	2'509	1.9%	4.3%
Charges de fonctionnement	403	422	412	-2.4%	2.2%
Subventions accordées	3'986	4'117	4'157	1.0%	4.3%
Péréquation et parts de revenus	371	416	415	-0.2%	11.9%
Dédommagements	87	91	96	5.5%	10.3%
Dotations aux amortissements	493	502	501	-0.2%	1.6%
Autres charges d'exploitation	207	145	223	53.8%	7.7%
Charges financières	192	185	183	-1.1%	-4.7%
Total des charges	8'144	8'341	8'496	1.9%	4.3%

Charges de personnel

Les charges de personnel sont supérieures de 46 millions au budget voté (+1.9%). Ce résultat tient compte d'une dotation de provision exceptionnelle de 68 millions. En effet, le 15 août 2018, le canton a recouru au Tribunal fédéral contre l'arrêt de la Cour de justice indiquant que l'annuité 2016 était due dès le 23 avril 2016. La procédure est pendante à ce jour mais, si le Tribunal fédéral devait débouter l'Etat de Genève, ce dernier pourrait être amené à procéder à une sortie de ressources

monétaires de l'ordre de 157 millions (sur les natures 30 – frais de personnel et 36 - subventions). La dotation de provision de 68 millions inscrite aux comptes 2018 sur la nature 30 concerne les ressources nécessaires en cas d'obligation du versement rétroactif de l'annuité 2016 sur les années 2016 à 2018 pour le personnel de l'Etat.

Sans ces éléments extraordinaires, les charges de personnel sont inférieures de 22 millions au budget voté (-0.9%) et restent sous contrôle.

Par rapport aux comptes 2017, les charges de personnel progressent de 104 millions (+4.3%). Toutefois, si l'on neutralise la provision susmentionnée, la progression est bien moindre, à hauteur de 36 millions (+1.5%). Cette augmentation est principalement due à la variation des effectifs (+45 millions, pour 326 ETP supplémentaires au 31 décembre 2018) et à l'attribution de l'annuité 2018 (+28 millions). Elle est compensée d'une part par un effet Noria de 10 millions (remplacement des départs du personnel par du personnel plus jeune) et, d'autre part, par la dernière tranche du plan de mesures d'économie de la précédente législature (13 millions). En outre, en raison des incertitudes liées à l'avenir de la CPEG, les départs en rente-pont AVS sont toujours nombreux, même si inférieurs à l'année précédente : 222 départs contre 397 en 2017 (-9 millions).

Charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement (anciennement « dépenses générales ») sont inférieures de 10 millions au budget (-2.4%), et supérieures de 9 millions aux comptes 2017, notamment en raison d'une provision pour dépollution des terrains de la caserne des Vernets (7 millions). En outre, les crédits supplémentaires accordés par la Commission des finances (22 millions dont 18 millions de reports budgétaires) et par le Conseil d'État (15 millions), n'ont pas été intégralement utilisés².

Subventions

Les subventions accordées dépassent de 40 millions le budget (soit 1.0% d'écart). La Commission des finances et le Conseil d'Etat ont accordé des crédits supplémentaires pour 133 millions. L'écart global entre le budget complété des crédits supplémentaires et la dépense réelle atteint donc un non-dépensé de 93 millions. Le détail est présenté au chapitre suivant, par politique publique.

Par rapport aux comptes 2017, la hausse atteint 171 millions. Elle s'explique notamment par une provision de 89 millions relative à l'annuité 2016. L'Etat a en effet décidé qu'en cas de rejet de son recours dans le litige en cours, il paiera l'intégralité du rattrapage de l'annuité aux établissements subventionnés qui appliquent la Loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (LTrait). En dehors de cette provision, des hausses de subventions ont notamment été accordées aux HUG (+15 millions), à l'IMAD (+15 millions), au réseau de soins et aux actions en faveur des personnes âgées (+8 millions). Les subsides LAMAL ont augmenté de 10 millions, en raison d'un double mouvement de hausse du nombre de bénéficiaires et des primes d'assurance maladie.

Péréquation versée

La hausse des charges de 44 millions entre 2017 et 2018, anticipée au budget, s'explique par la prise en compte des revenus fiscaux 2014 dans le calcul de la péréquation des ressources. Pour rappel, l'année 2014 avait été marquée par une opération fiscale exceptionnelle générant plus de 400 millions de recettes.

² Les crédits supplémentaires demandés ne sont parfois pas nécessaires si des économies sur les mêmes postes sont réalisées.

Autres charges d'exploitation

Ces charges excèdent le budget de 69 millions, principalement en raison de dépréciations d'actifs, qui sont toujours difficiles à prévoir. Les dépréciations de créances fiscales ont dépassé le budget de 47 millions et celles sur les autres créances de 9 millions.

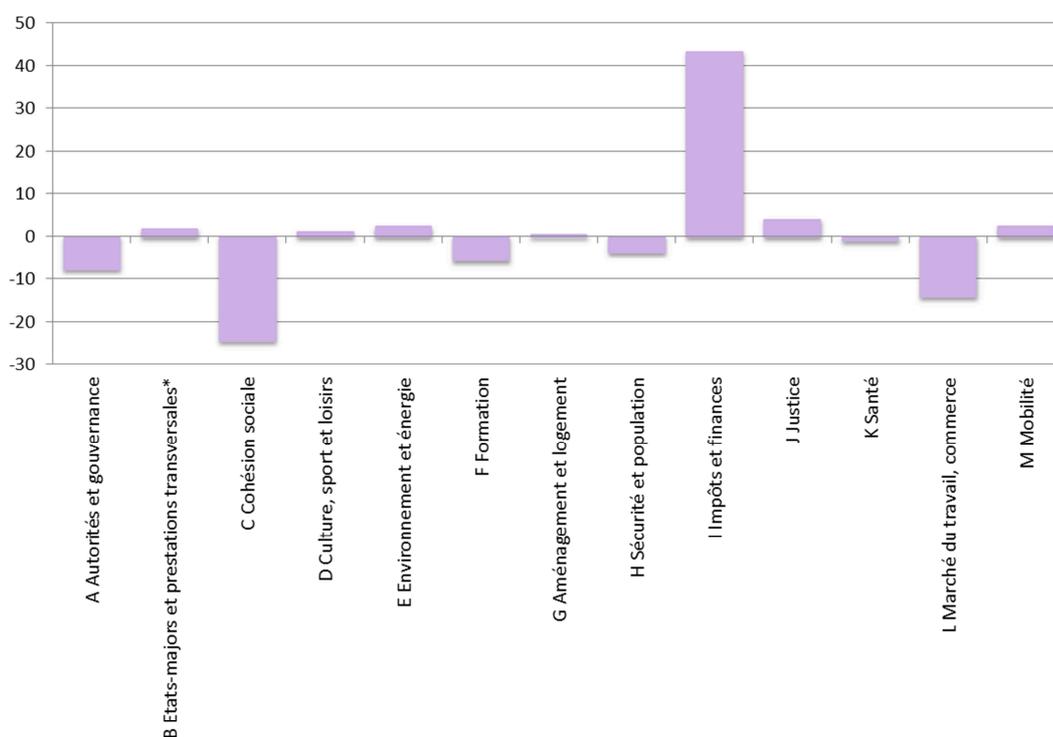
Risques liés aux caisses de retraite

L'année 2018 n'a pas permis d'aboutir à un consensus politique permettant de sécuriser un financement pérenne de la CPEG. Les incertitudes concernant la CPEG restent élevées suite aux votes par le Parlement, le 14 décembre 2018, de deux lois qui prévoient chacune une recapitalisation significative de la CPEG, mais différent en ce qui concerne le système de fonctionnement de la caisse. Les référendums contre ces deux lois ont abouti et le Conseil d'Etat a fixé la date de votation au 19 mai. Des recours ont été déposés contre les objets en votation, ainsi que contre la loi introduisant une question subsidiaire permettant de trancher en cas de double acceptation. Des députés ont également déposé, le 22 janvier 2019, une loi abrogeant celle émanant du Conseil d'Etat. La complexité s'est encore accrue avec la prise en considération, le 24 janvier 2019, de l'initiative 168 par le Parlement, qui vient ainsi ajouter une troisième loi aux lois déjà votées par le Grand Conseil. Un référendum a également été lancé contre cette troisième loi.

En raison du nombre de scénarios possibles résultant des lois adoptées par le Parlement et des incertitudes quant à leur mise en œuvre effective, le montant de la recapitalisation supplémentaire de la CPEG ne peut être estimé de manière fiable. Aucun engagement ne peut être constaté à ce stade et aucune nouvelle provision n'a été passée dans les comptes 2018. Les provisions pour non-atteinte des paliers intermédiaires de 60% dès 2020, et de 75% dès 2030, restent inchangées au 31 décembre 2018, à 446 millions.

4. Charges de fonctionnement par politique publique

Variations entre les comptes et le budget 2018 (en millions)



*Afin de mieux illustrer les écarts, la provision concernant l'annuité 2016 a été soustraite du graphique.

Les charges aux comptes sont inférieures au budget de 1.4 million (hors provision concernant l'annuité 2016). Les politiques publiques suivantes présentent les principaux non dépensés par rapport au budget :

- **A Autorités et gouvernance** (-7.8 millions, -7.9%). Cet écart provient principalement du programme A03 Exercice des droits politiques (-4.3 millions). D'une part, l'élection de la Cour des comptes a eu lieu de manière tacite, permettant ainsi de réduire les frais électoraux. D'autre part, l'absence d'objets cantonaux pour trois votations a permis de réaliser des économies sur la brochure cantonale. L'écart provient également d'un taux de participation nettement inférieur à la moyenne attendue pour deux votations.
- **C Cohésion sociale** (-24.3 millions, -1.4%). Cet écart s'explique principalement par des dépenses inférieures aux estimations pour les subsides d'assurance-maladie (-16.2 millions), les prestations complémentaires AI, AVS et familiales (-17.2 millions), les allocations familiales pour personnes non actives (-4.1 millions), ainsi que pour les subventions accordées aux institutions dans le domaine du handicap (-1.4 million). Ces économies sont partiellement compensées par des dépassements liés aux prestations en matière d'action sociale (+9.7 millions) et aux prestations de bourses et prêts d'études (+5.1 millions).
- **F Formation** (-5.8 millions, -0.3%). Cet écart est principalement dû à un montant de charges de personnel inférieur au budget (-4.6 millions). Les salaires du personnel enseignant ainsi que du personnel administratif et d'exploitation sont maîtrisés, et les cotisations patronales, en particulier à la

CPEG, sont moins importantes que prévu. Par ailleurs, les charges de biens et services et autres charges d'exploitation sont également inférieures au budget (-2.2 millions) grâce à des économies réalisées sur les locations de photocopieuses (-1 million), les transports d'élèves pour l'enseignement spécialisé (-0.6 million) et les fournitures et matériel de bureau (-0.6 million).

- **H Sécurité et population** (-3.7 millions, -0.6%). Cet écart s'explique par un non-dépensé sur les salaires et charges sociales dû à la vacance de postes au cours de l'année 2018 (-2.8 millions), un non-dépensé sur les allocations, primes, indemnités et frais de formation (-3.7 millions), une diminution des rétrocessions à la Confédération et des frais de placement hors canton à l'office cantonal de la population et des migrations (-1.7 million) et par des provisions moindres notamment pour les débiteurs douteux au service des contraventions et à la police routière (-2 millions). Ces éléments sont toutefois partiellement compensés par la constitution d'une provision (+6.5 millions) suite à la séance de conciliation entre l'Etat et la Ville de Genève relative aux litiges en matière de contrôle de stationnement.
- **L Marché du travail, commerce** (-14.1 millions, 9.5%). L'écart constaté découle principalement d'un moindre recours aux mesures cantonales de lutte contre le chômage (-9.8 millions), les employeurs préférant des mesures fédérales telles que l'allocation d'initiation au travail (AIT), et des charges de personnel (-3.9 millions). Ce dernier écart trouve son origine à l'office cantonal de l'emploi (OCE) (-2.5 millions) et à l'office cantonal de l'inspection des relations du travail (OCIRT) (-1.6 million). Il s'explique par le fait que l'OCE doit respecter l'enveloppe versée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et par le déploiement progressif de l'inspection paritaire des entreprises (IPE).

Parmi les autres politiques publiques, certaines présentent des dépassements par rapport au budget. Il s'agit notamment des politiques publiques suivantes :

- **B Etats-majors et prestations transversales** (+1.8 million, +0.2%). Cet écart s'explique principalement par des dépassements provenant des rentes pont-AVS (+3.4 millions) liés à un flux de demandes importantes pour l'année 2018 (222 bénéficiaires contre environ 150 budgétisés) et la constitution d'une provision de 7 millions relative aux engagements de l'Etat vis-à-vis du groupe d'investisseurs ENSEMBLE et de la Ville de Genève s'agissant de la dépollution du site des Vernets. Ces dépassements non prévus au budget sont compensés par des loyers et des charges liées aux énergies inférieurs aux prévisions s'agissant de la gestion des locaux (-3.7 millions) et le report de certaines maintenances informatiques et comptabilisation au bilan de licences (-1.4 million). De plus, les montants aux comptes du programme B01 Etats-majors départementaux sont inférieurs au budget de 2.7 millions, notamment en raison d'économies sur les charges de personnel en lien avec des vacances de postes et un non-dépensé sur les amortissements. En outre, des charges supplémentaires provenant de la constitution d'une provision pour risque liée au versement de l'annuité 2016 (+156.7 millions) figure également dans la politique publique B.
- **E Environnement** (+2.3 millions, +2.7%). Ce dépassement s'explique principalement par le versement d'indemnités aux viticulteurs durement touchés par le gel du printemps 2017 (+1.9 million).
- **I Impôts et finances** (+43.3 millions, +5.8%). Ce dépassement est essentiellement dû à une dotation supplémentaire de provisions pour créances fiscales (+47.2 millions) et 2.8 millions de dépréciation des titres de la Compagnie générale de navigation (CGN). Ces dépassements sont partiellement compensés par des charges d'intérêt inférieures de 5.8 millions au budget, en raison du recul du niveau de la dette et un non-dépensé de 1.8 million sur les charges de personnel de l'AFC.

- **J Justice** (+4 millions, +2.1%). Le dépassement s'explique par un excédent de dépenses de frais d'assistance judiciaire et autres frais liés à l'instruction des procédures judiciaires pour environ 2.5 millions (couvert par une autorisation en crédit supplémentaire du même montant accordé par le Commission des finances), ainsi qu'un dépassement de dotation aux provisions pour débiteurs douteux de la filière pénale pour environ 2 millions. Ces dépassements sont partiellement compensés par un disponible d'environ 0.4 million sur les charges de personnel.
- **M Mobilité** (+2.4 millions, +0.6%). Ce dépassement est essentiellement dû à la constitution d'une provision supplémentaire de 2 millions relative au litige avec la Ville de Genève portant sur le produit des horodateurs avant 2018. Pour le solde, il s'agit notamment d'un dépassement de crédit autorisé par la Commission des finances relatif au financement des coûts non couverts des lignes CFF (+1.3 million), partiellement compensé par une diminution de la facture des coûts des projets liés à la mise en place du Léman Express (-0.3 million).

5. Un niveau d'investissement inférieur à celui planifié

En 2018, les investissements nets s'élèvent à 497 millions, en retrait par rapport à 2017. Les dépenses d'investissement, hors prêts à caractère général, s'établissent à 520 millions et sont en diminution par rapport aux comptes 2017 (-17%). Les recettes se montent à 23 millions, niveau inférieur à celui de 2017 (-5%).

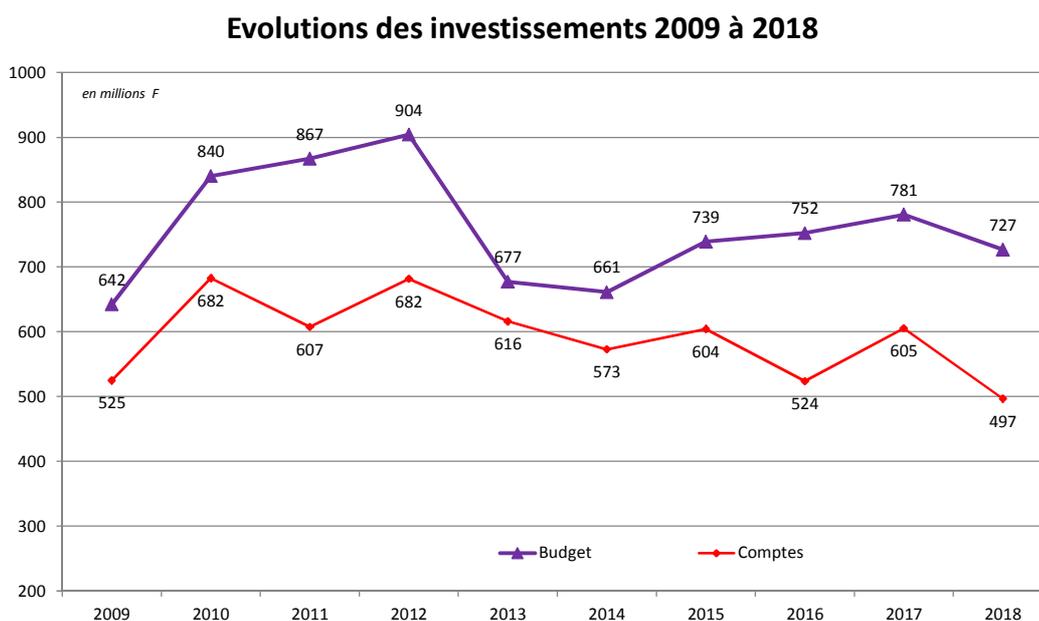
en millions de francs

	Comptes 2017	Budget 2018	Comptes 2018	% var. C18/B18	% var. C18/C17
Dépenses d'investissement	630	750	520	-31%	-17%
Recettes d'investissement	24	24	23	-2%	-5%
Investissements nets	605	727	497	-32%	-18%

Remarque : dépenses et recettes d'investissement hors prêts à caractère général, transferts et cessions d'actifs

Pour la quatrième année consécutive, les investissements bruts ont été intégralement autofinancés par la trésorerie dégagée par l'exploitation, ce qui constitue un élément positif au regard de l'évolution de la dette et de la maîtrise des finances publiques.

Evolution des investissements 2009-2018



(hors prêts à caractère général, location financement, transferts et cessions d'actifs)

Le niveau des investissements en 2018 est inférieur aux dix dernières années. Si la volonté du Conseil d'Etat de soutenir la réalisation des infrastructures nécessaires au développement du canton et à la préservation de la qualité de vie des citoyens reste intacte, le ralentissement observé cette année s'explique par l'aboutissement de projets ambitieux et un décalage de nouveaux chantiers sur les années à venir.

Par rapport au budget 2018 de 727 millions, le taux de réalisation des investissements nets (rapport entre les comptes et le budget) s'établit donc en baisse à 68%. On peut distinguer le taux de réalisation des crédits de renouvellement à 96% de celui qui porte sur le financement de nouveaux actifs à 56%. Ce taux s'explique principalement par le retard ou le report de nombreux projets sur les prochaines années. A titre d'exemple, voici la liste des principaux investissements en 2018 et les taux de réalisation associés :

En millions F	Budget 2018	Comptes 2018	Taux de réalisation
Projet d'agglomération	75	35	47%
Dépôt TPG "En Chardon"	37	27	75%
Construction lignes de tramways	50	26	51%
Liaison CEVA	23	22	96%
Construction de logements d'utilité publique	35	22	64%
Parc et plage des Eaux-Vives	15	18	119%
Construction des étapes 5 et 6 du CMU	26	14	52%
Subvention de la Nouvelle Comédie	11	11	100%
Projet d'infrastructures ferroviaires	12	14	116%
Etape 3 de la Maternité	10	9	86%
Autres projets	203	81	40%
TOTAL	498	280	56%

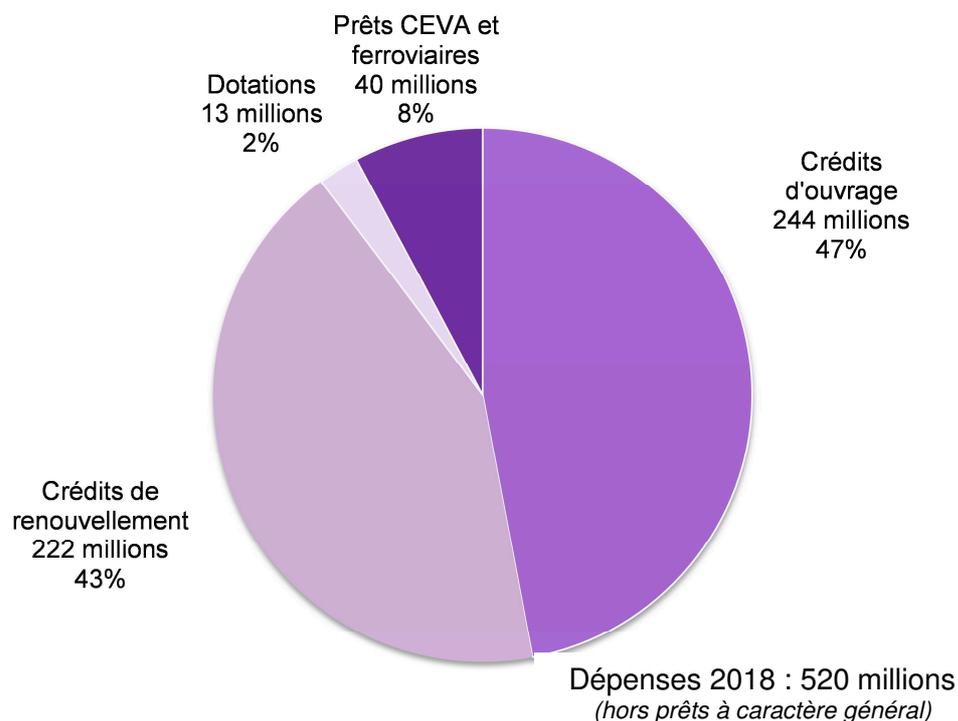
Le taux de réalisation des grands chantiers, tels que le dépôt TPG En Chardon (27 millions), le Léman Express (22 millions) et la plage des Eaux-Vives (18 millions)

est supérieur au taux moyen car ces projets aboutissent et seront mis en service en 2019.

D'autres chantiers d'envergure se poursuivent à un rythme soutenu mais subissent des décalages dans leur avancement. Les ouvrages concernés sont par exemple ceux des projets d'agglomération de première et deuxième générations (35 millions dont la route des Nations), ainsi que la construction de lignes de tramways (26 millions), en raison notamment d'oppositions sur l'extension du tronçon en direction de Saint Julien.

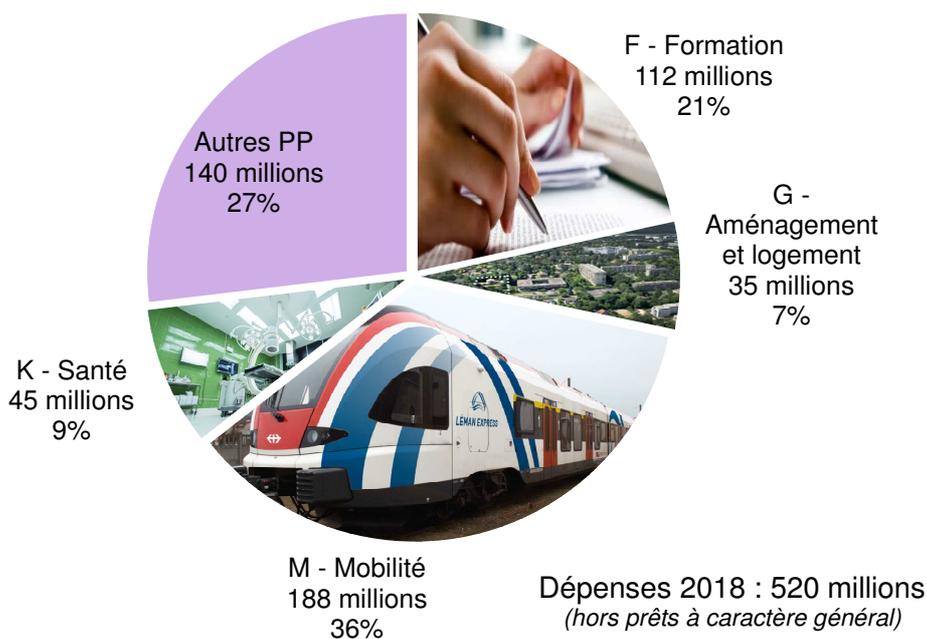
La création de nouveaux actifs concentre 57% des dépenses en 2018. En parallèle, le renouvellement des actifs se poursuit et constitue le solde des dépenses (43%).

Répartition des dépenses d'investissement par catégorie



La répartition des dépenses par politique publique révèle que quatre domaines concentrent 73% des moyens. Ainsi, les dépenses octroyées à la Mobilité (36%) traduisent la volonté de développer les infrastructures de transports publics. Les projets en lien avec la Formation (21%), essentiellement la construction ou la rénovation de bâtiments scolaires, la Santé (9%) et l'Aménagement et logement par la construction de logements d'utilité publique (7%), bénéficient également d'investissements importants.

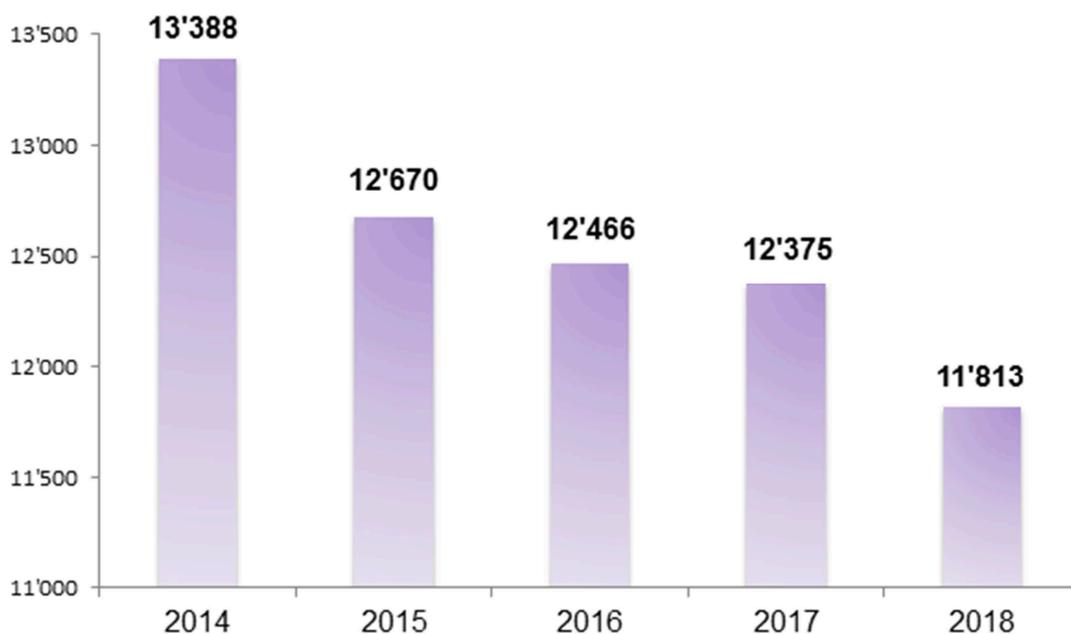
Répartition des dépenses d'investissement par politique publique



6. Poursuite de la diminution de la dette

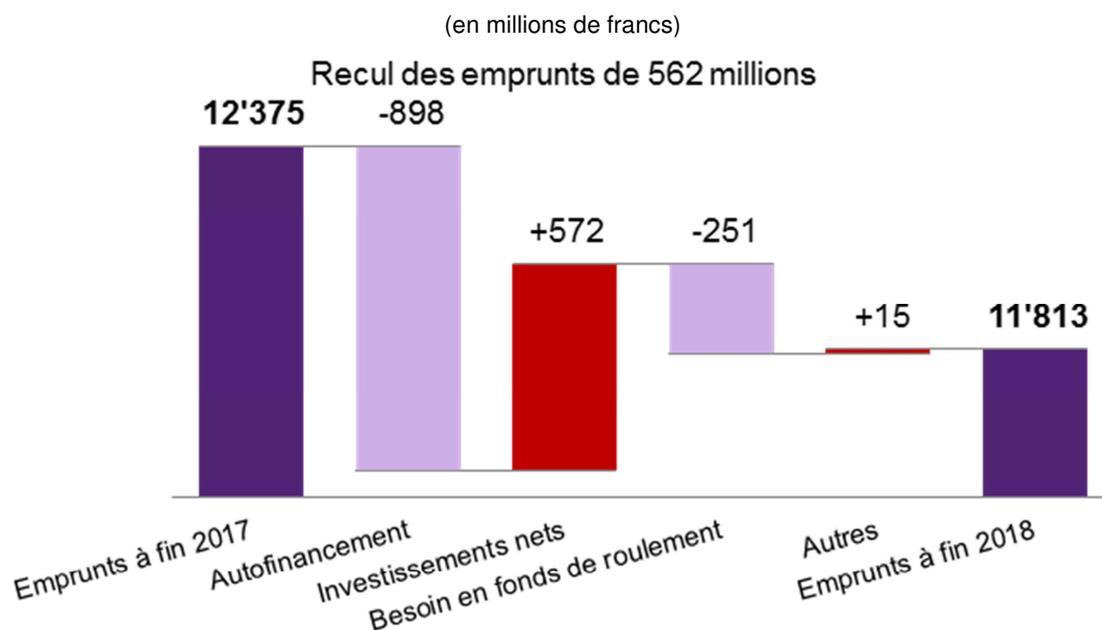
À fin 2018, la dette de l'Etat atteignait 11.8 milliards de francs, soit une baisse de 0.6 milliard par rapport à l'année précédente. Entre fin 2014 et fin 2018, la dette a reculé à hauteur de 1.6 milliard de francs. Au 31 décembre 2018, la dette par habitant s'élevait à 23'500 francs, contre un peu moins de 25'000 l'année précédente, soit une diminution de l'ordre de 6%.

Endettement annuel en fin d'année (millions de francs)



Comme l'indique le graphique ci-après, la trésorerie dégagée par l'exploitation (qui comprend l'autofinancement et la variation du besoin en fonds de roulement)³ permet tout à la fois de financer intégralement les investissements et de diminuer la dette.

Explication de l'évolution de la dette en 2018



Cette évolution très favorable trouve son explication dans une conjonction de plusieurs facteurs :

- des entrées fiscales en hausse (en lien avec le renforcement de l'effectif de taxateurs),
- des investissements moins importants que prévus (ce qui a limité les sorties de fonds),
- des opérations non fiscales pour compte de tiers qui dégagent des liquidités supplémentaires (liquidités importantes laissées par les communes sur leur compte courant et intégration d'une nouvelle entité dans la caisse centralisée).

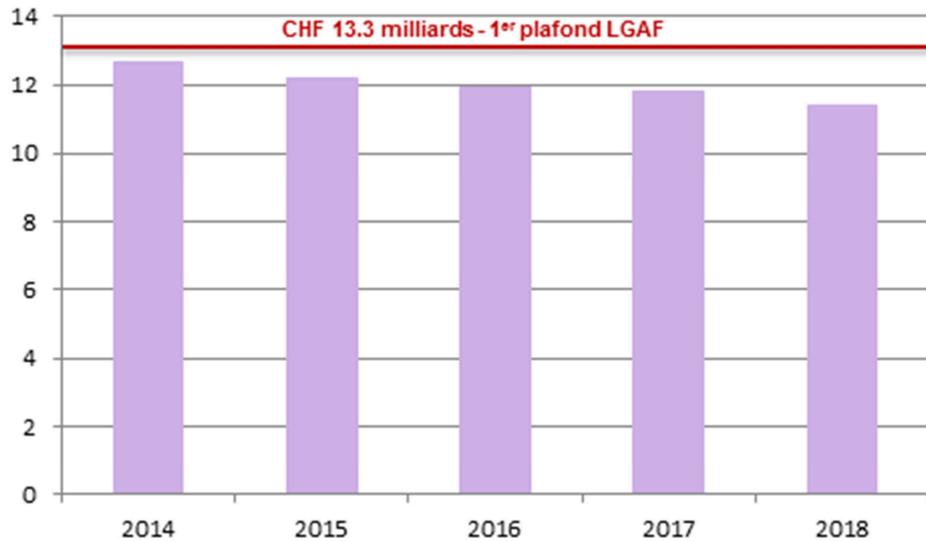
En revanche, les effets constatés les années précédentes (réduction des créances fiscales, en lien avec les taux d'intérêt négatifs) semblent s'être stabilisés.

La baisse du niveau d'endettement, conjuguée à des taux d'intérêt bas, a permis de limiter à nouveau la charge d'intérêts de la dette financière (172 millions en 2018, contre 180 millions dans les comptes 2017 et 178 millions au budget 2018). Les refinancements à court terme ont été effectués à taux négatif et le canton a pu se refinancer à long terme (entre 8 et 38 ans) à des taux très attractifs (0.34% en moyenne), poursuivant ainsi sa stratégie de refinancement à taux fixe à très long terme, afin de profiter du contexte de taux bas.

³ La variation du besoin en fonds de roulement reflète le décalage temporel entre l'enregistrement des flux de charges et de revenus au compte de fonctionnement et les paiements et encaissements effectifs.

Endettement moyen

En 2018, l'endettement moyen s'établit à 11.4 milliards (11.8 milliards en 2017). Pour rappel, le premier seuil du frein à l'endettement prévu dans la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) se déclenche lorsque l'endettement moyen annuel dépasse 13.3 milliards.



L'année 2018 dégageant un bénéfice et les investissements étant autofinancés, la réserve conjoncturelle est dotée à hauteur de 50% du résultat (soit 111 millions) et s'élève à 710 millions au 31 décembre 2018.

7. Conclusion

Le résultat du compte de fonctionnement 2018 fait apparaître un fort excédent qui a permis de poursuivre le désendettement du canton (-0.6 milliard), avec une dette ramenée à 11.8 milliards.

Si ces évolutions doivent être accueillies favorablement, elles ne sauraient pour autant présager d'une situation appelée à durer. Les revenus fiscaux supplémentaires, de l'ordre de 0.5 milliard par rapport au budget, proviennent essentiellement des entreprises ayant profité de la forte croissance économique observée depuis la seconde moitié de 2017 et sur la première partie de l'année 2018, avec une progression du PIB genevois atteignant un niveau inhabituellement élevé de 3.1%. A l'heure où la croissance affiche des signes d'essoufflement, la vigilance doit être de mise.

Le Conseil d'Etat entend ainsi poursuivre l'effort d'économie et d'efficacité auquel il s'est fermement engagé. Cette année encore, le résultat du compte de fonctionnement démontre l'effet positif de la gestion rigoureuse des dépenses menée par le Conseil d'Etat, avec des charges monétaires inférieures au budget.

D'autre part, dans une perspective à plus long terme, il s'agit de consolider les conditions-cadre et l'attractivité de notre canton, de manière à pouvoir continuer de bénéficier des effets de la croissance mondiale, et de stimuler l'emploi. A cet égard, il est évident que l'adoption de la réforme de la fiscalité et du financement de l'AVS (RFFA) et de son projet genevois de mise en œuvre apparaît comme un élément déterminant.

L'avenir de la Caisse de pension de l'Etat de Genève (CPEG) jouera également un rôle clé dans le maintien d'une situation financière saine. Afin de se prémunir contre une dégradation tant des finances publiques que des conditions de retraite des fonctionnaires, la CPEG doit impérativement entreprendre une réforme structurelle, seule garante d'une solution équilibrée et durable.

Le résultat des comptes 2018 devrait nous permettre d'aborder avec la sérénité appropriée ces échéances majeures pour la République et canton de Genève.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat vous remercie, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de faire bon accueil à la loi approuvant les états financiers individuels 2018 de l'Etat de Genève.