

Projet de budget 2020 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 2020 (PB 2020).

Ce projet de budget est marqué par les effets attendus de trois projets majeurs adoptés le 19 mai 2019 par le corps électoral genevois : la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), le contre-projet à l'IN 170 (initiative populaire cantonale *Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage*) et la recapitalisation de la caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG). A eux seuls, ces trois éléments induisent une hausse des charges de près de 4.5% et une baisse des revenus de 2.2% en 2020.

Comme annoncé lors des débats précédant la votation, la RFFA entraîne, pour le projet de budget 2020, une baisse statique des revenus estimée à 186 millions.

Pour sa part, le contreprojet à l'IN 170 se traduit par une hausse des charges nouvellement estimée à 176 millions en 2020 (+2.1% de croissance des charges au projet de budget 2020).

Enfin, le corps électoral genevois a préféré la loi 12228 de la gauche et du MCG à la loi 12404 du Conseil d'Etat pour recapitaliser la CEPG. Cette loi a pour effet d'augmenter les charges d'un montant de 213 millions (+2.5% de croissance des charges) estimé pour 2020 au moment de l'élaboration du budget. Ce montant peut sensiblement varier selon les effets conjoncturels.

La croissance totale des charges se monte à 6.5%. Hormis la recapitalisation de la CEPG et le contre-projet à l'IN 170, elle se limite à 1.9%. Cela s'explique notamment par l'augmentation de certaines charges sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de marge de manœuvre, à savoir l'arrêt du Tribunal fédéral concernant l'annuité 2016 qui génère une croissance des charges de 0.6% par rapport au précédent budget (+54 millions) et l'arrêt du Tribunal fédéral concernant la planification hospitalière qui induit une croissance des charges de 0.6% (+49 millions).

Compte tenu de ces différents éléments, le déficit de fonctionnement prévu à ce stade pour l'exercice 2020 est de 589.7 millions de francs.

en millions

	B 2019	PB 2020	Ecart	en %
Charges de fonctionnement avant CEPG et CP IN170	8'589	8'753	165	1.9%
Charges liées à la recapitalisation de la CEPG		213	213	2.5%
Charges liées au contreprojet à l'IN170		176	176	2.1%
Charges de fonctionnement après CEPG et CP IN170	8'589	9'143	554	6.5%
Revenus de fonctionnement	8'616	8'553	-63	-0.7%
Résultat net	28	-590		

La baisse temporaire des revenus découlant de la RFFA et la hausse des charges liée au contre-projet à l'IN 170 ainsi qu'à la recapitalisation de la CEPG ont été prises en compte par

le Conseil d'Etat et le Parlement à travers deux modifications apportées à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). La première, effectuée dans le cadre de la réforme RFFA, fixe un déficit budgétaire maximum de 372 millions de francs pour 2020. La seconde, avec le maintien de la réserve conjoncturelle voulu par le Grand Conseil, permet d'éviter l'enclenchement du mécanisme des mesures d'assainissement tant que la réserve conjoncturelle présente un solde supérieur à la différence entre le déficit prévu et le déficit budgétaire maximum admissible.

Malgré les efforts du Conseil d'Etat pour limiter la croissance des charges, le déficit admissible de 372 millions en 2020 est dépassé de 218 millions. Ce dépassement est cependant couvert par la réserve conjoncturelle qui s'élève à 710 millions à ce jour.

Tel qu'il s'y était engagé, le Conseil d'Etat est parvenu à maintenir les prestations à la population, ainsi qu'un niveau élevé d'investissement. Le Conseil d'Etat ne peut cependant se satisfaire d'un tel déficit de fonctionnement. Il devra donc entreprendre une réflexion à long terme pour évaluer l'efficacité de ses prestations, ainsi que leur pertinence, ceci afin de pouvoir garantir des finances publiques saines et pérennes pour les générations futures.

Nous vous présentons ci-après les diverses mesures d'ores et déjà décidées par le Conseil d'Etat et leurs effets sur le projet de budget 2020. 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 et les objectifs du Conseil d'Etat.

1. Point de situation sur le plan de mesures du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat avait élaboré l'année dernière un plan de mesures dans le cadre du plan financier quadriennal (PFQ) 2019-2022. Sur la période du nouveau PFQ 2020-2023, ce plan de mesures permet d'améliorer le résultat de 459 millions à l'horizon 2023. Davantage de détails sur ce plan de mesures sont présentés dans le rapport divers relatif au PFQ 2020-2023.

Les mesures arrêtées par le Conseil d'Etat améliorent le résultat du PB 2020 d'un montant de 127.1 millions par l'intermédiaire d'une baisse des charges de 93.5 millions et des revenus supplémentaires à hauteur de 33.6 millions.

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

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2020
Mesures structurelles	8.7
Mesures fiscales	24.0
Mesures concernant la fonction publique	83.5
Mesures d'efficacité et autres mesures	10.9
TOTAL des mesures du Conseil d'Etat	127.1

Une mesure structurelle en lien avec les prestations accordées par l'Hospice général permet une économie de 8.7 millions.

Une mesure fiscale déploie son effet en 2020. Il s'agit de l'adaptation des taux d'intérêts fiscaux (24 millions d'amélioration de résultat).

Trois mesures concernent la fonction publique, à savoir la suspension de l'octroi de l'annuité en 2020 (53.6 millions d'amélioration de résultat), la non-indexation des salaires en 2020 (26.5 millions d'amélioration de résultat en supposant une non-indexation des salaires estimée à ce jour à 0.5%) et la suppression du double salaire lors du départ à la retraite (3.5 millions d'amélioration de résultat).

Six autres mesures s'ajoutent au dispositif. Celles-ci comprennent principalement la rétrocession d'une part au bénéfice de la fondation des parkings (6 millions d'amélioration de résultat), 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) et la création d'un émolument relatif à la délivrance des autorisations de chantiers (1.7 million d'amélioration du résultat).

2. Evolution des revenus

Hypothèses macro-économiques

Malgré un climat macro-économique fragilisé par de vives tensions commerciales et les perspectives d'un Brexit sans accord, l'économie mondiale continue de croître, à un rythme toutefois légèrement ralenti par rapport à 2018. La croissance s'est même accélérée en début d'année dans la plupart des pays développés.

L'économie suisse a d'ailleurs rebondi au premier trimestre, après une seconde partie d'année 2018 marquée par une progression ralentie. Le PIB suisse devrait poursuivre sa croissance à un rythme modéré en 2019.

L'économie du canton de Genève suit une tendance similaire. L'économie genevoise a renoué au premier trimestre 2019 avec un taux de croissance supérieur à sa tendance de long terme. Depuis lors, la conjoncture continue de bien se porter. La marche des affaires est satisfaisante, voire bonne, dans la plupart des branches d'activité. En outre, au deuxième trimestre, tant l'emploi que la masse salariale continuent de progresser à un rythme élevé. La valeur des exportations s'oriente toutefois à la baisse au début de l'été, alors qu'elle augmentait encore nettement en début d'année.

Après avoir progressé au cours du premier trimestre 2019, l'indicateur avancé de l'économie genevoise (ICO), qui anticipe de trois à six mois la conjoncture genevoise, est relativement stable depuis trois mois. Le mouvement de croissance économique devrait donc se tasser d'ici à la fin de l'année. L'évolution de l'économie genevoise ne se démarquera guère de celle que connaîtra la Suisse durant les deux prochaines années. Selon le Groupe de perspectives économiques (GPE), le PIB genevois progressera de 1,5% en 2019, puis de 1,8% en 2020. Si la situation économique demeure favorable, les risques pesant sur l'économie mondiale se sont cependant renforcés en trois mois. Fortement dépendante de l'étranger, l'économie genevoise pourrait pâtir d'un affaiblissement de la conjoncture mondiale.

Prévisions du GPE (juin 2019)	2019	2020
PIB CH	1,3 %	1,7 %
PIB GE	1,5 %	1,8 %
Chômage GE ¹	4,0 %	4,0 %

¹ En juillet 2019, le SECO a adapté la base de calcul du taux de chômage. Cette modification ayant eu pour effet d'abaisser le taux de chômage d'environ 0,2 point pour le canton de Genève, les perspectives de juin émises par le GPE en juin ont été corrigées en conséquence.

Evolution des revenus fiscaux : RFFA et mesure fiscale

Le projet de budget 2020 prévoit une diminution des recettes fiscales de 100 millions de francs (-1.4%) par rapport au budget 2019. Cette diminution est à mettre en relation avec les effets de la RFFA acceptée en votation populaire fédérale le 19 mai 2019 qui supprime les privilèges dont bénéficient les entreprises actives principalement sur le plan international (sociétés à statut fiscal spécial). En complément, sur le plan cantonal, le peuple genevois a accepté la loi 12006 visant notamment à introduire un taux d'imposition effectif unique pour toutes les entreprises et des mesures de compensation pour atténuer les impacts de ces réformes. Avec la RFFA, la part de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons passe de 17% à 21.2%. A Genève, un cinquième de cette hausse (0.84%) sera reversé aux communes. De plus, les privilèges accordés aux détenteurs de participations qualifiées seront diminués.

Revenus fiscaux, en millions de francs	C 2018	B 2019	PB 2020	Ecart PB 2020 - B 2019	
Personnes physiques (PP)	4'037	4'240	4'285	+45	+1.1%
Personnes morales (PM)	1'772	1'565	1'365	-200	-12.8%
Part cantonale aux recettes fédérales	520	476	576	+100	+20.9%
Autres impôts	844	828	783	-45	-5.4%
Total Impôts, taxes et droits	7'173	7'108	7'008	-100	-1.4%

Impact des modifications en lien avec la RFFA, en millions de francs	PB 2020
Réformes de l'imposition des personnes morales	-294
Modification de l'imposition des dividendes provenant de participations qualifiées	+19
Augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct	+89
Total	-186

L'estimation de l'impact RFFA ci-dessus est intégrée dans le tableau des revenus fiscaux.

Impôts des personnes physiques

Les impôts concernant les personnes physiques croissent à un rythme peu soutenu (+45 millions, +1.1%), dans la lignée des années récentes. Cette évolution inclut l'effet des mesures de compensation de la RFFA (diminution des privilèges pour les détenteurs de participations qualifiées, évaluée à près de 17 millions). Les dernières données disponibles indiquent que 4% des contribuables génèrent 50% des impôts sur le revenu et 2.9% des contribuables génèrent plus de 80% de l'impôt sur la fortune (source AFC, année fiscale 2016, situation à fin février 2019). La concentration des revenus fiscaux fragilise les prévisions concernant l'impôt sur les personnes physiques : quelques variations de situations de contribuables peuvent avoir un impact important sur les revenus fiscaux.

Impôts des personnes morales

Les impôts des personnes morales, et plus particulièrement l'impôt sur le bénéfice, subissent les effets des réformes fiscales. Actuellement, si l'on tient compte de l'impôt cantonal, de l'impôt communal et de l'impôt fédéral direct, le taux d'imposition effectif appliqué aux bénéfices des entreprises ordinaires est de l'ordre de 24%. Pour les entreprises à statut spécial, le taux d'imposition s'élève, en moyenne, à 11.6%. La modification la plus importante de la réforme consiste en l'introduction d'un taux d'imposition unique de 13,99% pour toutes les entreprises. Avec ce nouveau taux, la charge fiscale des entreprises à statut augmente, alors que celle des entreprises ordinaires diminue.

La baisse des recettes fiscales cantonales des personnes morales liée à la réforme était estimée à 294 millions (desquels ont été retranchés 19 millions liés à la modification de l'imposition des dividendes et 89 millions d'augmentation de la part de l'impôt fédéral direct pour arriver à un impact total net de 186 millions). Au total, le projet de budget pour les personnes morales affiche une baisse de 200 millions par rapport au budget 2019.

Autres impôts

La part cantonale aux recettes fédérales progresse de 100 millions par rapport au budget 2019 (+20.9%). Cette hausse importante est essentiellement due à l'augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct faisant partie des mesures de compensation de la RFFA. L'impact de cette mesure mise en place par la Confédération pour atténuer les effets de la réforme est évalué à 89 millions. De plus, la diminution des privilèges pour les détenteurs de participations qualifiées génère 2 millions supplémentaires.

Les droits de successions et donations se replient de 52 millions (-24.9%). Cette baisse s'explique par la prise en compte, dans le budget 2019, d'un montant de 50 millions au titre de successions sortant de l'ordinaire.

Les impôts en lien avec l'immobilier augmentent de 9 millions (+1.8%).

Les autres impôts diminuent de 4 millions (-29.8%). Cette diminution découle d'une révision à la baisse des impôts sur les maisons de jeu (-3 millions; -23.3%) et de l'abolition, par le Grand Conseil, des impôts sur les chiens (-1.2 million). Concernant cette dernière, un référendum ayant abouti, le peuple devra se prononcer, en novembre 2019, sur le maintien ou non de cet impôt.

Légère augmentation des revenus non fiscaux

Les revenus non fiscaux sont en augmentation de 36.4 millions au projet de budget 2020. Cette hausse s'explique principalement par une hausse des revenus d'intérêts fiscaux (+24 millions) en raison de l'adaptation du taux en faveur de l'Etat, passant de 2.6% à 3.5%. Par ailleurs, la participation fédérale aux dépenses de natures sociales cantonales augmente pour un total de 10.3 millions sur la période (participation aux subsides d'assurance maladie +7.4 millions, prestations complémentaires AVS et AI +3 millions).

Les autres augmentations concernent notamment la hausse de la part au bénéfice de la Fondation des parkings (+6 millions), les revenus de perception pour les communes (5.5 millions), la compensation des charges excessives de la péréquation financière intercantonale (+5.4 millions), l'augmentation des revenus suite à l'adoption de la loi sur les radars (+3.4 millions) et l'augmentation des tarifs de placement concordataire dans le domaine pénitentiaire (+2.7 millions).

Ces augmentations sont compensées par la perte des revenus liés aux horodateurs (-11 millions) et par la diminution du produit des amendes d'ordre comptabilisées à la police (-18 millions) suite au transfert de compétence à la Ville de Genève.

3. Croissance des charges par catégorie

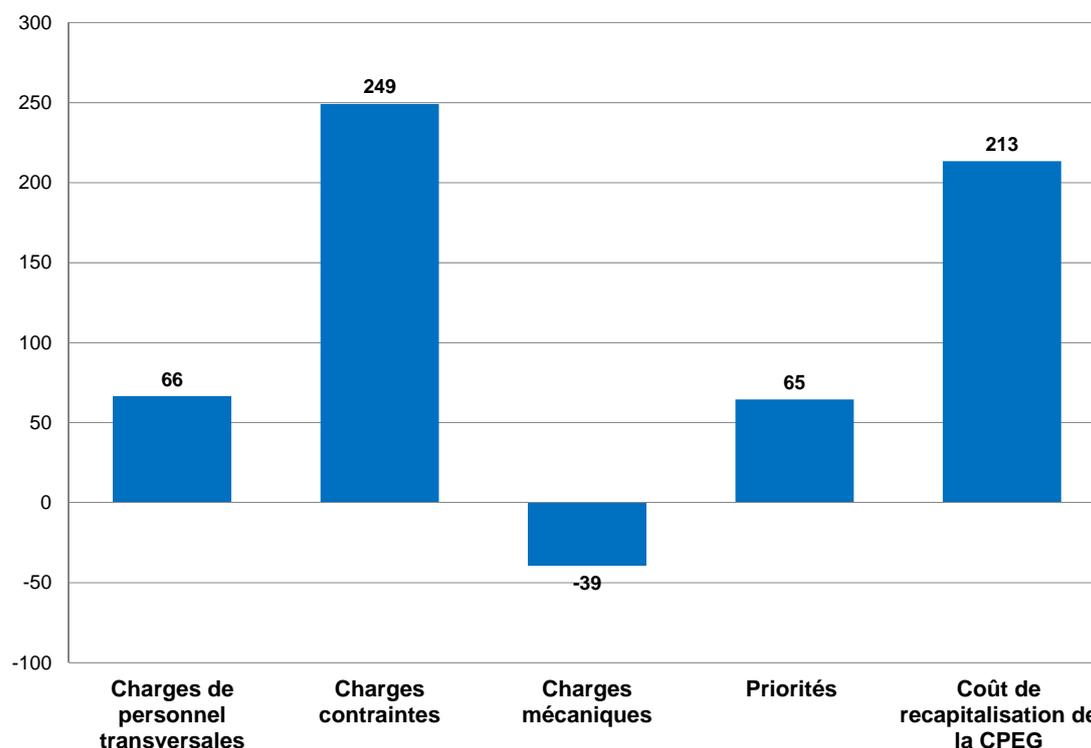
Croissance des charges par rapport à 2019

Le total des charges du PB 2020 s'élève à 9'142.9 millions, soit une augmentation de 554.3 millions (+6.5%) par rapport au budget 2019.

La variation des charges est constituée :

- des charges de personnel transversales (66.3 millions) 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 (+249.2 millions);
- des charges mécaniques (-39.1 millions) qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissement, intérêts, péréquation intercantonale RPT);
- des priorités du Conseil d'Etat (64.5 millions), il s'agit des augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat;
- du coût de la recapitalisation de la CPEG en 2020 selon la loi 12228 (+213.4 millions).

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 augmentent de 66.3 millions. Cette augmentation est expliquée notamment par le coût de l'octroi de l'annuité 2016 en 2020 suite à la décision du Conseil d'Etat d'appliquer à l'ensemble du Grand Etat

les résultats du recours individuel concernant l'annuité 2016 (+54.3 millions) et par les effets induits du budget 2019, tels le versement de l'annuité 2019 (15.6 millions) et les nouveaux postes accordés au budget 2019 (+11.3 millions). Pour rappel, le projet de budget 2020 ne prévoit pas d'annuité ni indexation pour l'année 2020. Enfin, les autres augmentations de charges concernent le financement des caisses de pensions gérées par l'Etat (+6.8 millions) et les charges sociales pour l'Etat en tant qu'employeur liées à la RFFA (+4.6 millions) pour le financement de l'AVS au niveau fédéral et le soutien à l'accueil préscolaire au niveau cantonal.

Ces augmentations sont compensées par l'effet naturel du rajeunissement des effectifs via le remplacement des départs, entraînant une diminution des charges de 23.3 millions. La suppression du doublement de salaire lors du départ à la retraite (-3.5 millions) vient compléter la baisse des charges.

Les mécanismes salariaux pour les subventions versées aux entités intègrent le nouveau mode de subventionnement et sont appliqués intégralement. Depuis de nombreuses années, les entités subventionnées ne recevaient de subvention pour les mécanismes salariaux qu'à hauteur du pourcentage de subvention par rapport à leurs charges de fonctionnement. Les charges supplémentaires induites par les annuités n'étaient que très partiellement couvertes, les contraignant à prendre des mesures de diminution de coûts ou de prestations à défaut de pouvoir augmenter leurs revenus. Le nouveau calcul de subvention tient compte de leur potentiel de générer des revenus et de leurs contraintes, et couvre de manière équitable le coût des mécanismes salariaux.

Charges contraintes

L'augmentation des charges contraintes s'élève à 249.2 millions.

Le principal élément expliquant la croissance des charges sociales contraintes est lié aux subventions aux personnes physiques figurant dans la politique publique C Cohésion sociale pour 186.2 millions. Cette augmentation s'explique notamment par les effets induits du contre-projet à l'IN 170, qui viennent augmenter les subsides ordinaires d'assurance-maladie d'un montant de +176.3 millions, ainsi que par l'augmentation de la prise en charge des assurés débiteurs (+11.6 millions), des prestations versées par l'Hospice général en matière de prestations d'aide sociale (+21.4 millions) et d'asile (+2.1 millions). Les autres prestations (prestations complémentaires familiales, allocations familiales pour personnes actives) augmentent de +2.6 millions. Ces augmentations sont partiellement compensées par l'effet lié à la mesure du Conseil d'Etat concernant la refonte de l'aide sociale (-8.7 millions) et par les besoins de provisions nettes relatifs à la couverture des créances insolvables des primes d'assurances maladie (-18.7 millions). Suite à l'arrêt du tribunal administratif fédéral du 16 janvier 2019, le nouveau mode de financement des prestations hospitalières génère une augmentation des charges de 49 millions.

Les autres augmentations de charges contraintes concernent notamment, des bourses et des prêts d'études (+4.4 millions), la contribution genevoise à la HES-SO (+1.4 million), les accords intercantonaux en matière d'écolage (+2.6 millions), l'évolution des besoins pour la pédagogie spécialisée (+1.9 million), les opérations électorales (+3.3 millions), l'augmentation des tarifs de placement pénitentiaires (+2.9 millions), l'impact des décisions de justice concernant le financement résiduel dans le domaine de l'aide à domicile (+2.5 millions), le versement aux CFF pour la mise en place du Léman Express et au Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) des transports publics transfrontaliers (+6.4 millions) et des indemnités versées aux opérateurs de transports publics membres de la communauté tarifaire intégrale Unireso (+2.4 millions).

Ces croissances de charges sont partiellement compensées par des baisses de besoins notamment dans les allocations et subventions de logement consécutives à l'entrée en vigueur du contre-projet de l'IN 170 (-2.5 millions), les prestations complémentaires AVS (-

4.4 millions) et AI (-3 millions) et la baisse du budget de la Fondation pour la formation professionnelle et continue (FFPC -2.7 millions), ainsi que par l'impact net de la modification tarifaire OPAS (ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins) dans le domaine des soins de longue durée (-2 millions).

Enfin, suite à la signature de l'avenant à la convention intercantonale (Fribourg-Vaud-Genève), qui a vu la mise en place, en 2019, d'une nouvelle organisation (SIERA), les dépenses en lien avec l'entretien des routes nationales continuent de disparaître progressivement des comptes de l'Etat de Genève (-3 millions). Cette diminution de charges est compensée par une diminution équivalente de revenus.

Charges mécaniques

Ces charges diminuent de -39.1 million en raison d'une baisse des intérêts de la dette (-26.0 millions) et des charges de la péréquation financière intercantonale (-19.5 millions). Cette diminution est compensée par une augmentation des amortissements (+5.4 millions) et des intérêts fiscaux (+1 million).

S'agissant de la péréquation financière intercantonale, le 21 juin 2019, le parlement a adopté une série de mesures visant à réformer la péréquation financière, mesures qui seront mises en œuvre à partir de 2020. L'année 2020 représente ainsi la première année intégrant ces mesures et marquant la fin des périodes quadriennales. Pour le canton de Genève, la facture nette globale diminue de 25 millions (-19.5 millions de charges et +5.4 millions de revenus) de francs entre 2019 et 2020. Elle s'élève à 275 millions, soit 567 francs par habitant.

Recapitalisation de la CPEG

Afin de réduire les risques liés à la garantie de l'Etat et de préserver l'attractivité du service public en tant qu'employeur, le Conseil d'Etat a déposé en novembre 2018 le projet de loi 12404 prévoyant une recapitalisation de la CPEG à hauteur de 75% de ses engagements accompagnée d'une réforme structurelle du système de prévoyance professionnelle avec le passage de la primauté des prestations à celle des cotisations.

En décembre 2018, le Grand Conseil a adopté cette loi ainsi que la loi 12228 de la gauche et du MCG. Cette dernière prévoyait également une recapitalisation de la CPEG à hauteur de 75% de ses engagements, mais sans modification structurelle du système de fonctionnement. Il revenait ainsi au peuple la tâche de trancher entre ces deux projets de loi et une baisse de prestation d'environ 20% pour les assurés actifs de la CPEG. Le 19 mai 2019, le corps électoral genevois a marqué une préférence pour la loi 12228 qui entrera ainsi en vigueur le 1er janvier 2020.

Au PB2020, les incidences financières de cette loi sont estimées à -213 millions et reposent sur les hypothèses retenues en 2019 lors des votations populaires: situation financière de la CPEG au 31 décembre 2018, taux technique de 2.0%, recours immédiat aux marchés financiers de 500 millions (taux d'intérêt de 1%), participation des employeurs affiliés non subventionnés au prorata de leurs engagements, le tout complété par un prêt simultané (taux d'intérêt égal au taux technique), et maintien de la demi-réserve de fluctuation de valeur dans les projections du degré de couverture de la CPEG.

Dans les faits, les incidences financières restent conditionnées à l'évolution des hypothèses, de la conjoncture économique et aux décisions du Comité de la CPEG. Les incertitudes seront progressivement levées :

- le montant de la recapitalisation de la CPEG sera déterminé sur la base de la situation financière de la CPEG au 31 décembre 2019 et dépendra donc de l'évolution des marchés financiers jusqu'à cette date,

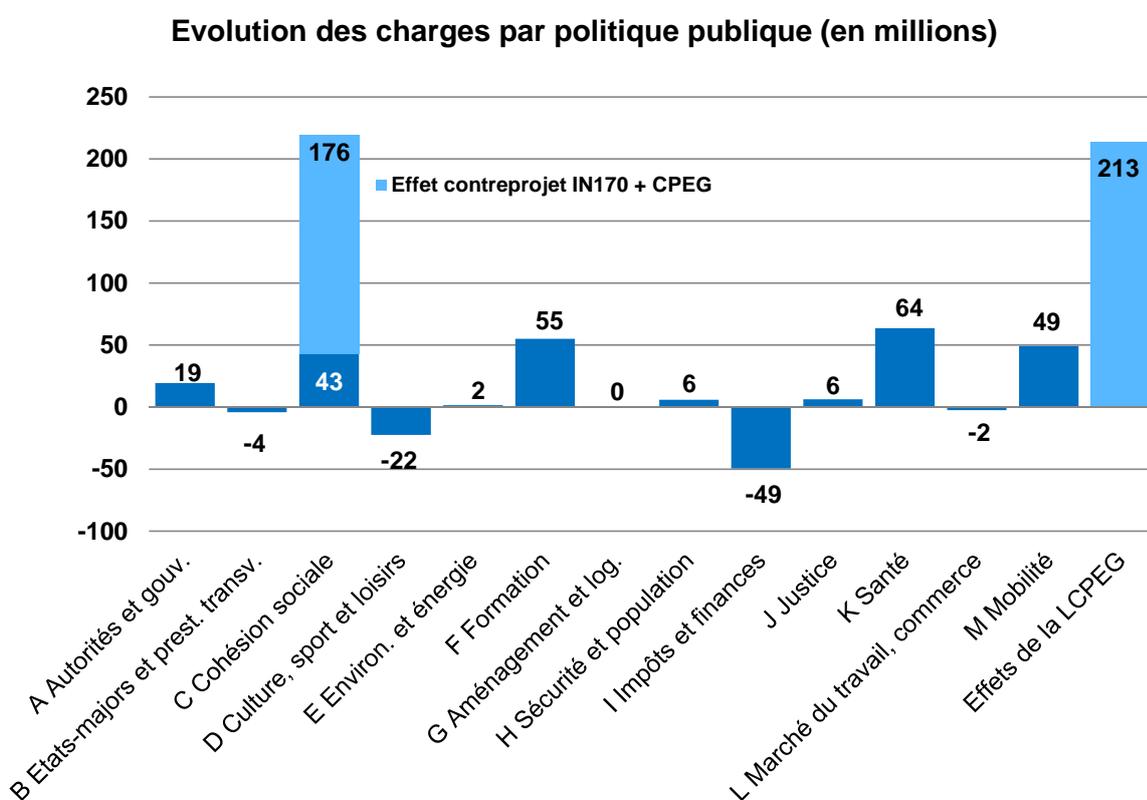
- le taux technique devrait être adopté par le Comité de la CPEG en octobre 2019 et pourrait évoluer entre 1.75% et 2.25%,
- la part de l'apport de l'Etat en nature (immeubles, terrains constructibles) et en espèce, sera déterminé dans le courant de l'année 2020 et dépendra notamment des opportunités (volumes et taux d'intérêts des emprunts),
- la participation d'employeurs affiliés à la CPEG et non-subsventionnés par l'Etat fait l'objet d'un recours devant la chambre constitutionnelle de la Cour de justice, ce qui serait de nature à accroître la part financée par l'Etat,
- le maintien ou non d'une demi-réserve de fluctuation de valeur dans les projections du degré de couverture de la CPEG n'a pas encore fait l'objet d'une position formelle de la CPEG.

Priorités

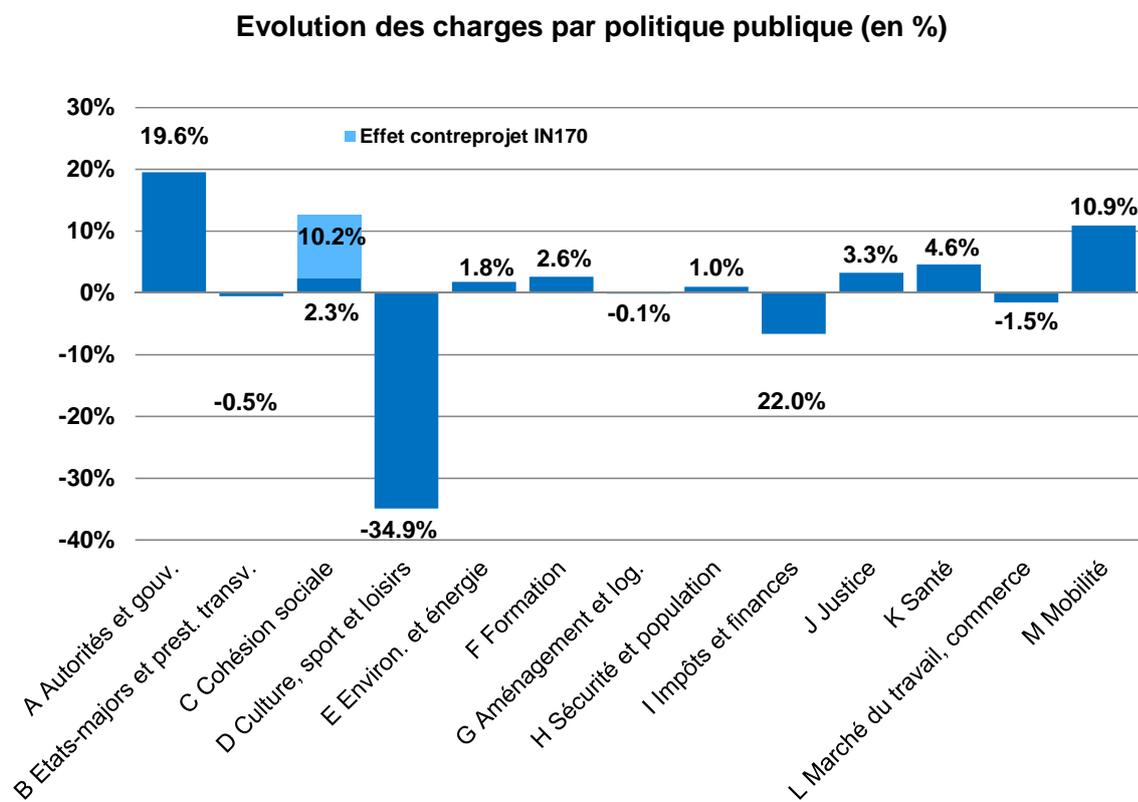
Le solde de la croissance des charges, soit un montant de 64.5 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques, compensé par des économies et des mesures décidées par le Conseil d'Etat. Les principaux projets prioritaires sont présentés ci-après par politique publique.

4. Croissance des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique durant l'exercice 2020, en prenant en compte les effets du plan de mesures.



Le graphique suivant présente l'évolution des charges en % par politique publique durant l'exercice 2020.



A Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique augmentent entre 2019 et 2020 de 19 millions en raison principalement des opérations électorales (+3.3 millions), de la provision en lien avec les caisses de pensions gérées par l'Etat (+ 7 millions) et du financement de la Fondation d'aide aux entreprises (FAE) (+6 millions dont 5,4 millions liés à un transfert neutre de la subvention du programme I03 au programme A04 et 0.6 million d'augmentation en lien avec le PL 12496).

B Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique B baissent de 4.2 millions entre 2019 et 2020. Cette diminution s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les charges d'amortissement, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs, diminuent de 15 millions.
- La 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 7.6 millions.
- Conformément à la stratégie énergétique de l'Etat de Genève, 5 ETP fixes supplémentaires sont créés en vue de mettre en œuvre le programme d'assainissement énergétique des bâtiments (0.6 million). Ces charges de personnel étant activées en

investissement, l'incidence nette sur le résultat de fonctionnement de l'Etat de Genève est nulle.

- Le versement des annuités 2016 sur l'année 2020 pour un montant de +2.3 millions.

C Cohésion sociale

Le total des charges dévolues aux prestations délivrées par le département de la cohésion sociale augmente de +218.8 millions entre 2019 et 2020. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- Les effets induits du contre-projet à l'IN 170 augmentent de +176.3 millions de francs les besoins en matière de subsides d'assurance-maladie.
- Les besoins en matière de couverture des créances des assureurs pour les primes impayées de genevois augmentent de +1.4 million.
- La prise en charge des assurés débiteurs augmente de +11.6 millions et les besoins de provisions nettes relatifs aux assurés débiteurs diminuent de -18.7 millions.
- L'augmentation de +15 millions des prestations d'aide sociale accordées par l'Hospice général (+21.4 millions de prestations initiales et -6.4 millions de mesures d'économie liés à la refonte de l'aide sociale).
- L'augmentation de +2 millions des prestations d'asile et de migration.
- L'augmentation de +1.1 million des prestations complémentaires familiales.
- La baisse de -4.4 millions des prestations complémentaires à l'AVS.
- La diminution de -3 millions des prestations complémentaires à l'AI.
- L'augmentation de +7.5 millions des besoins en lien avec la planification des ouvertures de places en EPH.
- L'augmentation de +4.4 millions des prestations de bourses et prêts d'études accordées.
- L'adaptation des effectifs du SPAd pour un montant de +1.6 million, afin de faire face à l'augmentation du volume d'activité du service.
- Le versement des annuités 2016 sur l'année 2020 pour un montant de +4.4 millions.
- Le transfert neutre budgétairement de +22.9 millions de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) de la politique publique D Culture, sport et loisirs vers la politique publique C Cohésion sociale.

D Culture, sport et loisirs

Les charges diminuent de -22.4 millions. Cette diminution est essentiellement expliquée par le transfert neutre budgétairement de -22.9 millions de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) de la politique publique D Culture, sport et loisirs vers la politique publique C Cohésion sociale.

E Environnement et énergie

Les charges augmentent de 1.6 million pour l'année 2020 et financent principalement les objets suivants :

- Le développement durable avec la mise en œuvre du plan climat cantonal et diverses mesures pour la surveillance de la qualité de l'air et en faveur de l'agriculture pour un total de 1 million.
- Le renfort de ressources permettant de répondre aux engagements pris par le Conseil d'Etat auprès de la Confédération sur l'accélération de la mise en œuvre des projets d'agglomération pour 0.4 million.

Les mesures sur les charges de personnel de même que les amortissements justifient le solde de la variation budgétaire sur cette politique publique.

F Formation

Le total des charges augmente de 55 millions par rapport au budget 2019. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les postes octroyés au budget 2019 et au projet de budget 2020 pour la rentrée scolaire 2019 ont un impact qui se monte à 13.7 millions en 2020.
- L'augmentation des effectifs d'élèves et la poursuite du déploiement de la formation obligatoire jusqu'à 18 ans à la rentrée 2020 conduisent à une augmentation de charges de 5.9 millions.
- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU, AHES et AES) augmente de 3.1 millions.
- Le déploiement du numérique à l'école génère une augmentation de charges de 2 millions.
- Les autres projets génèrent une augmentation de charges de 3.9 millions (en particulier : renforcement de l'école primaire, 3^{ème} période de sport au cycle d'orientation, foyer thérapeutique, sorties scolaires, etc.).
- Les subventions hors mesures d'économies et hors mécanismes salariaux enregistrent une augmentation de 5.4 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
 - Ajustement aux prévisions de dépenses des subventions octroyées aux personnes physiques pour 0.3 million (placements éducatifs);
 - Financement de la convention d'objectifs 2020-2023 de l'Université pour 2 millions;
 - Ajustement des contributions à la HES-SO pour 1.4 million;
 - Renforcement de la formation des adultes pour 0.8 million;
 - Participation à l'extension de l'offre de places d'accueil préscolaire pour 0.8 million;
 - Dans le secteur de l'éducation spécialisée et des placements (y compris assistance éducative en milieu ouvert), moyens supplémentaires accordés à hauteur de 0.8 million;
 - Dans celui de la pédagogie spécialisée, moyens supplémentaires accordés à hauteur de 1.9 million;
 - Dans celui de l'enseignement artistique de base, moyens supplémentaires accordés à hauteur de 0.1 million;
 - Ajustement de la subvention à la FFPC pour -2.7 millions.

- Les transferts entre politiques publiques et les projets autofinancés par des revenus génèrent une augmentation de charges pour la PP F de 0.1 million.
- Les charges de personnel transversales (y compris effet Noria) augmentent de 23.1 millions, dont 19.2 millions correspondants au paiement de l'annuité 2016 en 2020.
- Les mesures d'économies prévues en 2020 génèrent un gain de 1.6 million.
- Les amortissements génèrent une diminution de charges de 0.6 million.

G Aménagement et logement

Les charges de la politique publique G varient peu globalement (+0.2 million), mais comportent les éléments suivants :

- Une baisse de 2.5 millions sur les subventions au logement découlant de l'impact de l'augmentation des subsides LAMAL sur les prestations au logement en raison du mécanisme du revenu déterminant unifié (RDU).
- Des amortissements en hausse pour 1.7 million suite aux mises en service d'actifs prévues sur plusieurs programmes.
- Le renfort de ressources permettant de répondre aux engagements pris par le Conseil d'Etat auprès de la Confédération sur l'accélération de la mise en œuvre des projets d'agglomération pour 0.3 million.

Les mesures sur les charges de personnel justifient le solde de la variation budgétaire sur cette politique publique.

H Sécurité et population

Les charges augmentent de 5.8 millions entre 2019 et 2020 en raison principalement :

- d'une hausse de 14.1 millions sur les charges de personnel due notamment :
 - au financement de 99.5 ETP, répartis à hauteur de 21.5 ETP pour la police, de 60.5 ETP pour le domaine pénitentiaire, de 15 ETP dans le domaine de la population et des migrations, de 2.5 ETP dans le domaine de protection de la population et des affaires militaires;
 - à l'impact de l'annuité 2016 et à l'effet Noria.
- d'une baisse globale des charges de biens et services et autres charges d'exploitation de -2.4 millions découlant principalement :
 - de l'impact sur les réévaluations de créances de la convention passée avec la Ville de Genève en matière de stationnement (-5.9 millions);
 - de l'ajustement des budgets de la police (+2.7 millions);
 - de la hausse des coûts de détention en lien avec l'augmentation du nombre de bracelets électroniques (+0.3 million);
 - des frais de déménagement en lien avec la libération du site de la caserne des Vernets (+0.3 million).
- d'une hausse des charges d'amortissement du patrimoine administratif (+0.7 million).
- d'une baisse nette des charges de transfert de -6.5 millions découlant d'une part, de la conclusion de la convention avec la Ville de Genève en matière de stationnement

(-9.2 millions) et d'autre part, d'une hausse des tarifs et du nombre de détenus placés hors canton (+3.1 millions).

I Impôts et finances

La variation importante de cette politique publique s'explique principalement par la baisse des intérêts de la dette de 26 millions en raison des taux d'intérêts extrêmement bas et par la diminution de la péréquation financière intercantonale de 19 millions. Le solde de l'écart s'explique par une légère hausse des charges d'intérêts fiscaux (+1 million) et le transfert de l'indemnité de fonctionnement à la fondation d'aide aux entreprises vers la politique publique A en 2020 (-5 millions).

J Justice

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 6.3 millions notamment pour financer le renforcement de la filière pénale, le renforcement de la filière civile et l'augmentation des dépenses d'assistance juridique ou judiciaire.

K Santé

Les charges relatives à cette politique publique croissent de 63.5 millions entre les exercices 2019 et 2020. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- La décision du Tribunal administratif fédéral concernant la planification hospitalière stationnaire entraîne une augmentation de charge de 49 millions.
- Les décisions judiciaires en matière de financement de la part résiduelle des soins à domicile génèrent une hausse des charges de 2.5 millions.
- L'impact net des modifications tarifaires OPAS au 1^{er} janvier 2020 est de -2 millions.
- Les subventions accordées aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) pour la recherche et l'enseignement, pour les missions d'intérêt général ainsi que pour la sous-couverture tarifaire et les surcoûts liés au respect de la loi B 5 05 baissent globalement de -5.2 millions. Ce montant tient compte notamment :
 - d'une baisse de -7.8 millions des moyens accordés pour la recherche et l'enseignement;
 - de l'octroi de ressources supplémentaires pour l'augmentation des capacités d'accueil aux urgences (+1.1 million), le regroupement des unités forensiques et la création de 10 nouveaux lits pour patients faisant l'objet d'une mesure en milieu ouvert (+0.5 million);
 - de moyens supplémentaires pour la médecine de catastrophe et la centrale 144 (+0.6 million) et pour le développement de la santé numérique (+0.4 million).
- Des ressources supplémentaires ont été octroyées pour l'ouverture de nouvelles places en établissements médicaux-sociaux (EMS) (+0.5 million), de foyers de jour (+0.7 million), d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées (+1 million), d'une structure intergénérationnelle dans le quartier de l'Adret (+ 1 million), d'unités d'accueil temporaires médicalisées (+0.9 million) et d'une maison de santé (+0.4 million).
- Le financement de projets tels que la coordination gériatrique (COGERIA) (+0.6 million) et la réorganisation de la formation médicale romande (REFORMER) (+0.3 million).

- L'ajustement du financement des activités prévues dans les contrats de prestations des entités actives dans le domaine du maintien à domicile à leur niveau réel actuel (+0.9 million).
- La création de 2.8 ETP supplémentaires à la direction générale de la santé afin de pouvoir effectuer des contrôles sur les prestations hospitalières et de soins à domicile facturées (+0.3 million).
- Le financement de l'annuité 2016 (+19 millions).
- L'effet Noria (-7.3 millions).

L Marché du travail, commerce

Les charges de cette politique publique baissent de 2.1 millions entre 2019 et 2020 principalement en raison de l'abandon de la volonté d'instaurer une allocation Rente-Pont cantonale puisqu'un tel projet existe désormais au niveau fédéral.

M Mobilité

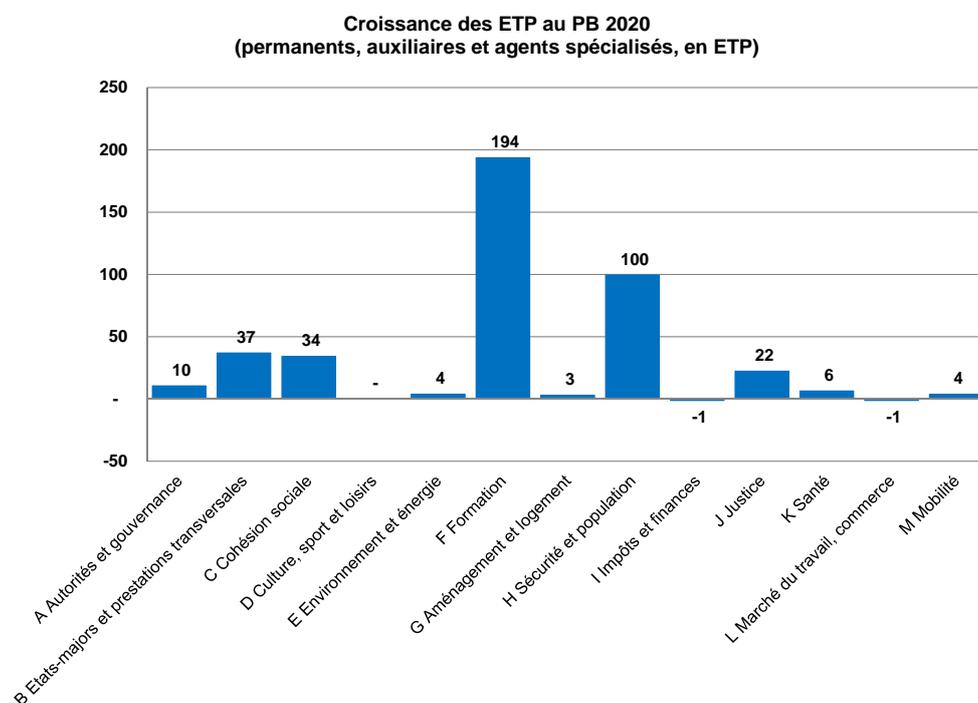
Le total des charges de la politique publique augmente de 49.1 millions de francs. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Accélération de la réalisation des projets d'agglomération, en particulier les projets de transports collectifs (+ 4 ETP pour +0.5 million).
- Application du contrat de prestations TPG 2020-2024 et mise en œuvre du plan d'actions des transports collectifs (+20.8 millions).
- Incidences financières liées à la mise en service du Léman Express (+21.6 millions), dont l'amortissement des subventions d'investissement accordées aux CFF (10.6 millions) et la hausse des indemnités versées aux CFF (+5.2 millions).
- Adaptation des subventions versées aux autres opérateurs de transports publics, y compris les indemnités versées en compensation des rabais tarifaires accordés à la population, et de la contribution au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (+4.6 million).
- Augmentation des amortissements, qui dépendent des dépenses d'investissement et de la mise en service des actifs (+2.8 millions).

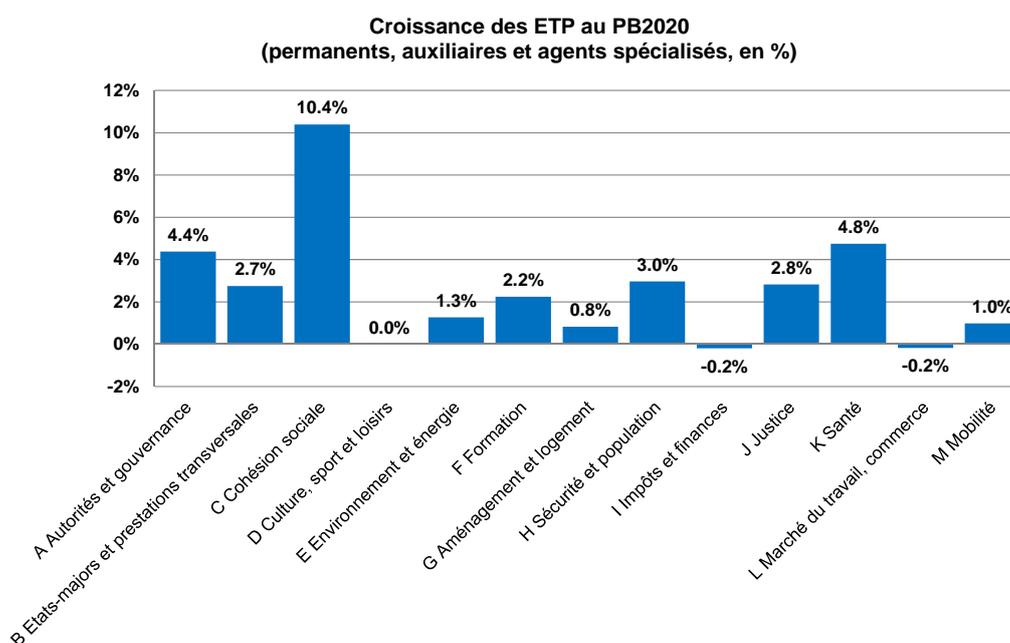
Croissance des postes (ETP) par politique publique (en nombre)

La croissance des postes au projet de budget 2020 se monte à 412 ETP, soit +2.4%. Le graphique ci-dessous présente la variation des ETP par politique publique.

Croissance des postes (ETP)	B 2019	PB 2020	en ETP	en %
ETP totaux	17'122	17'533	412	2.4%



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



5. Maintien des investissements à un niveau élevé

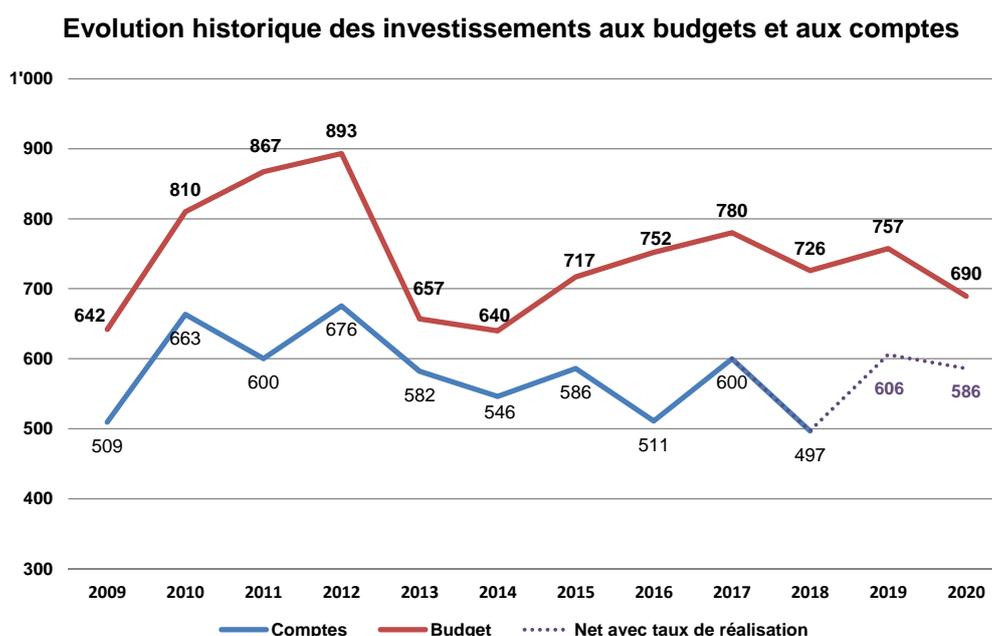
Dans la continuité des années précédentes, le Conseil d'Etat maintient les investissements à un niveau élevé afin de rattraper le retard accumulé durant les décennies antérieures.

Les investissements planifiés se concentrent sur les infrastructures essentielles au développement du canton et au cadre de vie de ses habitants.

En millions F	B 2019	PB 2020	Ecart
Dépenses d'investissement	785	737	-48
Recettes d'investissement	27	47	20
Investissements nets	757	690	-68

Le projet de budget 2020 s'établit à 737 millions de dépenses pour 47 millions de recettes, soit un volume d'investissement net de 690 millions. Par rapport au budget 2019, les investissements sont en diminution (-9%). Cette baisse s'explique d'une part par l'aboutissement de nombreux projets d'envergure, et d'autre part par la volonté du Conseil d'Etat de présenter un projet de budget tenant davantage compte de la capacité réelle de réalisation des investissements planifiés par l'Etat.

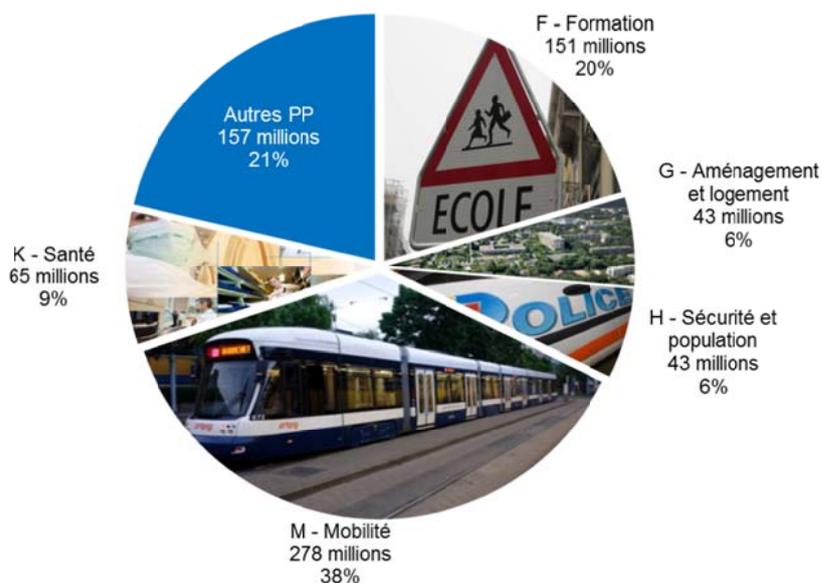
Ainsi, en tenant compte des décalages potentiels de certains projets en cours (recours, oppositions, difficultés techniques) et des projets non encore adoptés par le Grand Conseil, le taux de réalisation prévisionnel pour les investissements budgétés en 2020 devrait être de 85% (contre 80% en 2019). Selon cette prévision, la réalisation effective devrait atteindre, respectivement 606 millions en 2019 et 586 millions en 2020.



Répartition des dépenses par politique publique et principaux projets

Près de 80% des investissements se concentrent sur cinq politiques publiques : *Mobilité* (38%), *Formation* (20%), *Santé* (9%), *Sécurité* (6%) et *Aménagement et logement* (6%).

Dépenses : 737 millions



Dix projets d'investissement concentrent près de 45% des dépenses totales inscrites au projet de budget :

LOIS	Dépenses PB 2020 en francs
Construction lignes de tramways (H 1 50)	102
Projets d'agglomération	80
Construction de logements d'utilité publique - LUP II	35
Relocalisation de la caserne des Vernets	21
CMU étapes 5 et 6	29
Aménagements routiers et centrale régionale de trafic (PARR)	12
Rénovation d'Uni Bastions	12
Projet d'infrastructures ferroviaires	12
Infrastructures autour du maillon routier des Communaux d'Ambilly	11
Nouvelle Comédie - subvention	11
TOTAL	326

Dans le domaine de la **mobilité**, l'année 2020 sera marquée par des investissements conséquents pour le développement du réseau de tramways (102 millions), dont le prolongement du tram à Bernex et le début des travaux entre Genève et Saint-Julien. Les "projets d'agglomération" (80 millions, y compris la route des Nations), le plan d'action du réseau routier (12 millions), les études et réalisation du réseau ferroviaire (12 millions) ainsi que les mesures d'infrastructures autour du maillon routier des Communaux d'Ambilly (11 millions) constituent les autres projets d'envergure dans le domaine de la mobilité.

Concernant le domaine de la **formation**, les chantiers du CMU (29 millions) et de l'ancienne école de médecine (7 millions) se terminent, alors que les travaux de rénovation d'Uni Bastions (12 millions) et du CO Budé (4 millions) se poursuivent. D'autres projets subventionnés avancent, comme les travaux du nouveau campus de la HEAD (5 millions).

Dans la **santé**, on relève, pour les HUG, la poursuite de la rénovation et de l'agrandissement des blocs opératoires (2 millions), ainsi que de nombreux projets informatiques (8 millions).

La construction de **logements d'utilités publique** continue (35 millions) au travers d'acquisitions de parcelles et de dotations aux fondations immobilières.

Pour les autres politiques publiques, on relève principalement la relocalisation de la caserne des Vernets (21 millions), ainsi que la subvention pour la construction de la nouvelle comédie (11 millions).

À noter enfin que 65% des dépenses planifiées en 2020 visent la création de nouveaux actifs au travers des crédits d'ouvrage, de dotations (LUP) ou de prêts spéciaux (CEVA). Le solde est consacré au maintien et au renouvellement du patrimoine existant.

Autofinancement insuffisant

Après quatre exercices consécutifs au cours desquels les investissements ont été intégralement financés par l'exploitation, l'autofinancement des investissements nets n'est pas assuré au projet de budget 2020 (ratio de couverture des investissements par l'autofinancement d'exploitation de -14%).

Cela s'explique par un résultat net de fonctionnement fortement déficitaire et devrait influencer la dette cantonale. Toutefois, 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.

6. Conclusion

Ce projet de budget reflète la mise en œuvre de réformes majeures pour le canton avec la concrétisation de la RFFA, de ses mesures d'accompagnement (contre-projet à l'IN 170) et la recapitalisation de la CPEG. La croissance totale des charges de 6.5% se limite en fait à une progression de 1.9% hors recapitalisation de la CPEG et contre-projet à l'IN 170.

L'ampleur du déficit et la croissance des charges s'expliquent également par l'arrêt du Tribunal fédéral concernant la planification hospitalière et l'arrêt du Tribunal fédéral concernant l'annuité 2016. Les nouvelles dispositions en matière de péréquation financière intercantonale viennent par contre alléger la croissance des charges.

Les projections financières sont dorénavant affectées par des charges récurrentes dès 2020 mais, pour le Conseil d'Etat et le Parlement, les incertitudes majeures liées aux grandes réformes (RFFA, CPEG, contre-projet à l'IN 170) sont levées ce qui permet une meilleure visibilité pour piloter les finances publiques. De même, les entreprises du canton disposent d'une visibilité accrue avec la mise en œuvre de la RFFA.

Ce projet de budget préserve les prestations à la population, comme le Conseil d'Etat s'y était engagé lors de la votation sur la RFFA, et propose des mesures pour contenir l'augmentation des charges. Par ailleurs, le niveau élevé d'investissement est également maintenu afin de répondre aux besoins d'infrastructures essentielles au développement du canton et à la qualité de vie de ses habitants.

D'un point de vue économique, malgré la bonne tenue des différents indicateurs cantonaux et nationaux, des signes négatifs apparaissent sur le plan international, faisant craindre un ralentissement économique. Ces signes sont préoccupants pour le canton de Genève, qui est particulièrement sensible au contexte international, les exportations genevoises étant le moteur de l'économie et des revenus fiscaux.

Conscient de ces enjeux, le Conseil d'Etat est déterminé à garantir les prestations et les investissements indispensables aux besoins de la population. Il s'agira d'entreprendre une réflexion concernant l'efficacité et la pertinence de ses prestations. Celle-ci devra aboutir rapidement à un meilleur pilotage stratégique des finances publiques afin de stabiliser, voire de diminuer les charges de l'Etat. Il s'agira également de rechercher de nouvelles recettes. Le tout afin d'assurer le maintien des prestations à la population et de se donner les moyens de réaliser le plan décennal des investissements 2020-2029 (PDI).

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députée-s, de réserver un bon accueil au projet de loi établissant le budget de l'Etat de Genève pour l'exercice 2020.

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