

Comptes individuels 2019 de l'Etat de Genève

Exposé des motifs du Conseil d'Etat

Mesdames et Messieurs les député-e-s,

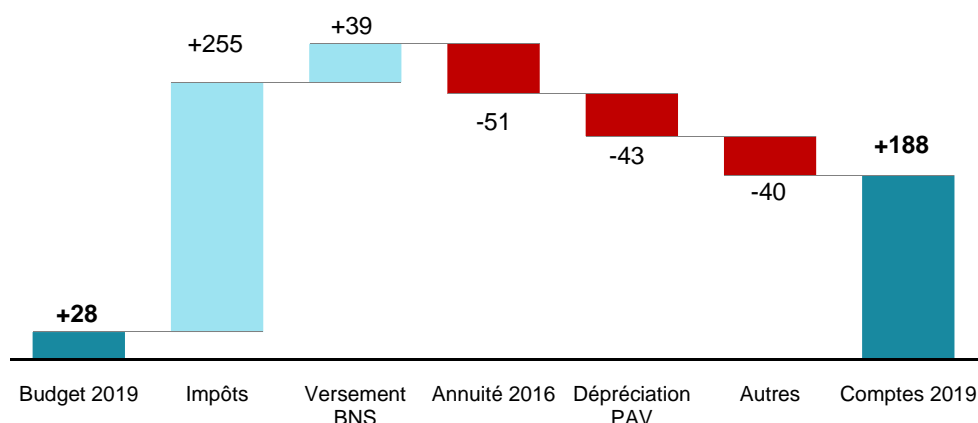
Les comptes 2019 de l'Etat bouclent sur un excédent de fonctionnement de 188 millions de francs. Ce résultat est supérieur au budget voté. Il s'explique principalement par :

- des rentrées fiscales supérieures aux estimations budgétaires, dues en grande partie à des correctifs et rectifications des années antérieures à 2019;
- un versement supplémentaire de la BNS.

L'excédent est cependant atténué par :

- le rattrapage de l'annuité 2016;
- une dépréciation des immeubles du secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV) destinés à être transférés à la future Fondation (FPAV).

Les principaux éléments explicatifs de l'écart entre le budget 2019 et les comptes 2019 peuvent être résumés comme suit :



Revenus et charges

Les comptes 2019 sont supérieurs de 160 millions au budget 2019, dont 282 millions de revenus en plus (+3.3%), contre 122 millions de charges supplémentaires (+1.4%).

Par rapport aux comptes 2018, les revenus progressent de 180 millions (+2.1%) alors que les charges augmentent de 214 millions (+2.5%).

en millions francs

	Compte 2018	Budget 2019	Compte 2019	Ecart C19/B19	Ecart C19/C18	% var. C19/B19	% var. C19/C18
Revenus	8'718	8'616	8'898	282	180	3.3%	2.1%
Charges	-8'496	-8'588	-8'710	-122	-214	1.4%	2.5%
Résultat	222	28	188	160	-34		

La principale amélioration, tant vis-à-vis des comptes 2018 que du budget 2019, vient des revenus fiscaux, mais cette progression résulte essentiellement des correctifs et rectifications des années antérieures et non d'une hausse durable des revenus fiscaux courants. Les revenus des personnes morales diminuent même de façon significative en 2019 par rapport à 2018, alors que les baisses liées à la réforme de la fiscalité des entreprises n'étaient pas encore entrées en vigueur.

Si l'on neutralise les charges imprévues au budget (annuité 2016 et dépréciation PAV), les charges sous contrôle du Conseil d'Etat sont maîtrisées : les dépenses de personnel, les charges de fonctionnement et les subventions aux entités sont, en effet, inférieures au budget. Les autorisations de dépenses supplémentaires n'ont été que très peu utilisées.

Par rapport aux comptes 2018, la lecture s'avère différente : avec une croissance des charges d'une année sur l'autre de 2.5%, l'Etat ne freine pas suffisamment ses dépenses par rapport à son engagement du programme de législature.

L'excédent des comptes 2019 est certes satisfaisant, mais il marque la fin d'une période favorable avant les effets de l'entrée en vigueur, dès 2020, des réformes soumises au peuple le 19 mai (RFFA, contre-projet à l'IN 170, CPEG). Cet excédent reste insuffisant pour faire face aux implications financières de ces réformes à moyen terme, ainsi qu'aux conséquences de la crise sanitaire et économique que nous connaissons actuellement. Il s'agit donc de rester prudent et de maîtriser de la façon la plus rigoureuse possible les dépenses sous contrôle du Conseil d'Etat.

1. Cadre économique

Alors que le Fonds monétaire international prévoit pour 2019 la plus faible croissance économique mondiale depuis la crise financière de 2008, l'économie suisse a connu une croissance modérée en 2019. Selon les dernières prévisions du Secrétariat d'Etat à l'économie, le PIB suisse devrait progresser de 1%, en termes réels.

Dans le canton de Genève, la croissance a été plus soutenue qu'à l'échelon national. Selon les dernières prévisions du Groupe de perspectives économiques, la hausse du PIB cantonal se monterait ainsi à 1.5 % en 2019.

Le différentiel entre la Suisse et Genève tient notamment à la bonne santé affichée par le secteur de l'horlogerie. Le commerce extérieur genevois a par ailleurs battu de nouveaux records en 2019, avec des exportations qui ont atteint 21.4 milliards de francs (+ 4% par rapport à 2018¹).

Comme en 2017 et en 2018, l'emploi est demeuré fermement orienté à la hausse en 2019. Mesuré en équivalent plein temps, il a crû de 2.1% en un an (sans le secteur primaire, le secteur public international, ni les services domestiques). Le taux de chômage est resté globalement stable durant l'année et s'établit à 3.9% en décembre.

De son côté, le mouvement de hausse des prix à la consommation s'est poursuivi, mais à un rythme plus faible qu'auparavant. Le renchérissement annuel s'est établi à + 0.4% en 2019, contre + 1.1% en 2018.

Depuis la crise financière de 2009 et la crise de l'euro en 2011, l'économie suisse et genevoise n'ont cessé de progresser. En début d'année 2020, les signaux apparaissaient plus préoccupants, sur fond d'un ralentissement de l'économie mondiale et d'une appréciation du franc. Durant les dernières semaines, les perspectives économiques se sont brusquement modifiées. Le net repli conjoncturel et les mesures prises pour endiguer la propagation du virus COVID-19 entraîneront un recul prononcé de l'activité économique au premier semestre. Ainsi, il est probable que la croissance du PIB suisse soit négative sur l'année 2020. L'enjeu est

¹ Sans or en barres, monnaies, métaux précieux, pierres gemmes, objets d'art et antiquités

dorénavant d'éviter que la crise sanitaire ne se transforme en une crise financière systémique.

2. Evolution des revenus

L'ensemble des revenus est supérieur de 282 millions au budget et de 180 millions aux comptes 2018 (respectivement +3.3% et +2.1%), l'essentiel de ces augmentations provenant des revenus fiscaux.

en millions francs

	Compte 2018	Budget 2019	Compte 2019	Ecart C19/B19	Ecart C19/C18	% var. C19/B19	% var. C19/C18
Revenus fiscaux	7'173	7'108	7'363	255	189	3.6%	2.6%
Revenus non fiscaux	1'296	1'292	1'270	-22	-26	-1.7%	-2.0%
Produits financiers	249	216	265	49	16	22.7%	6.4%
Total des revenus	8'718	8'616	8'898	282	180	3.3%	2.1%

2.1 Revenus fiscaux des comptes 2019 par rapport au budget 2019

Les revenus fiscaux se montent à 7'363 millions, supérieurs au montant budgété de 255 millions (+3.6%). A part les droits de succession, toutes les catégories d'impôt sont en progression.

Evolution des impôts par catégorie

en millions francs

Impôts	Compte 2018	Budget 2019	Compte 2019	Ecart C19/B19	% var. C19/B19
Personnes physiques	4'264	4'475	4'557	82	1.8%
Personnes morales	1'772	1'565	1'639	75	4.7%
Parts cantonales aux recettes fédérales	520	476	541	65	13.7%
Impôts immobiliers	563	491	539	48	9.8%
Droits de succession et donations	157	209	195	-14	-6.7%
Impôts sur les véhicules et bateaux	113	114	114	0	0.0%
Autres - divers	12	14	13	-1	-7.1%
Compensation financière frontaliers	-228	-235	-235	0	0.0%
Revenus fiscaux	7'173	7'108	7'363	255	3.6%

Personnes physiques

L'impôt sur le revenu et la fortune augmente de façon sensible par rapport au budget (+82 millions, +1.8%).

Millions de francs	Ecart C2019/B2019		
	Total	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune
Personnes physiques			
Impôt courant	-69	-31	-38
Correctifs et rectifications	+143	+117	+27
Autres	+9	+9	+0
Total	+82	+94	-12

Cette augmentation globale cache des évolutions contrastées : le budget 2019 n'est pas atteint pour les impôts courants (-69 millions, dont -31 millions pour l'impôt sur le

revenu et -38 millions pour l'impôt sur la fortune), en raison principalement de la révision à la baisse des hypothèses de croissance économique (+1.8% au budget contre +1% dans les comptes). Ce sont les correctifs et rectifications des années antérieures qui permettent de dépasser l'objectif budgétaire (+143 millions). La poursuite du traitement des dénonciations spontanées permet d'expliquer en partie ce phénomène, qui ne sera cependant pas durable.

Personnes morales

Le revenu des personnes morales en 2019 est supérieur de 75 millions au budget, ce dernier, voté fin 2018, n'ayant pas prévu la très forte progression de l'activité économique de la fin 2017 et de l'année 2018. Les correctifs et rectifications expliquent ici également plus de la moitié de la progression.

Millions de francs	Ecart C2019/B2019		
	Total	Impôt sur le bénéfice	Impôt sur le capital
Personnes morales			
Impôt courant	+24	+16	+8
Correctifs et rectifications	+50	+56	-6
Autres	+0	+0	+0
Total	+75	+73	+2

Autres impôts

Les autres impôts dépassent de 98 millions le budget. Ce sont les parts cantonales aux recettes fédérales qui expliquent l'essentiel de cet excédent, plus particulièrement la part cantonale à l'impôt fédéral (65 millions de plus que le budget). Tant l'impôt courant que les correctifs d'estimations et rectifications de taxations contribuent à ce dépassement. La part cantonale à l'impôt anticipé dépasse largement le montant budgété (+16 millions), à l'image de la tendance observée par la Confédération. Les impôts liés à l'immobilier progressent également par rapport au budget (+48 millions, dont +35 millions de droits de mutation).

Millions de francs	Ecart C2019/B2019
Autres impôts	
Part cantonale aux recettes fédérales	+65
<i>dont impôt fédéral direct des personnes physiques</i>	+13
<i>dont impôt fédéral direct des personnes morales</i>	+36
<i>dont impôt anticipé</i>	+16
Impôts liés à l'immobilier	+48
Autres	-15
Total	+98

Évolution des revenus non fiscaux

Ces revenus sont légèrement inférieurs au montant budgété (-22 millions). Cette évolution s'explique principalement par le recul des amendes et contraventions (suite notamment au transfert des amendes perçues sur le territoire de la Ville de Genève à cette dernière) et par le fait que le PL11471 sur la rétrocession des bénéfices des SIG n'a pas encore été adopté.

Évolution des produits financiers

Comme en 2018, la Banque Nationale Suisse a versé un montant complémentaire d'un milliard aux cantons et à la Confédération, soit 39 millions de plus pour Genève, qui s'ajoutent aux 39 millions déjà inscrits au budget. Par ailleurs les intérêts sur créances fiscales ont également été plus importants que prévus au budget (+18 millions).

2.2 Revenus fiscaux des comptes 2019 par rapport aux comptes 2018

Les revenus fiscaux se montent à 7'363 millions, en croissance de 190 millions par rapport aux comptes 2018 (+2.6%). Ce bon résultat découle dans une large mesure des corrections concernant des années antérieures et de mouvements favorables de contribuables.

Sur les quatre derniers exercices (2016-2019), la progression des revenus fiscaux dans les comptes s'élève à 12.8% alors que dans le même temps, le PIB genevois s'est accru de 9.6% et le PIB suisse de 5.2%.

Les évolutions sont cependant divergentes pour les principales catégories d'impôts : en 2019, l'impôt des personnes physiques est en hausse mais l'impôt des personnes morales et les impôts immobiliers sont en baisse par rapport à 2018.

en millions francs

Impôts	Compte	Compte	Ecart	% var.
	2018	2019	C19/C18	C19/C18
Personnes physiques	4'264	4'557	293	6.9%
Personnes morales	1'772	1'639	-133	-7.5%
Parts cantonales aux recettes fédérales	520	541	21	4.0%
Impôts immobiliers	563	539	-24	-4.3%
Droits de succession et donations	157	195	38	24.2%
Impôts sur les véhicules et bateaux	113	115	2	1.8%
Autres impôts	12	12	0	0.0%
Compensation financière frontaliers	-228	-235	-7	3.1%
Revenus fiscaux	7'173	7'364	190	2.7%

Personnes physiques

L'impôt sur le revenu et la fortune augmente de façon sensible par rapport aux comptes 2018 (+293 millions soit +6.9%).

Millions de francs	Ecart C2019/C2018		
	Total	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune
Personnes physiques			
Impôt courant	+248	+128	+120
Correctifs et rectifications	+60	+62	-2
Autres	-16	-16	+0
Total	+293	+174	+118

Entre les comptes 2018 et les comptes 2019, l'impôt courant sur le revenu s'accroît de 128 millions. Les mouvements de contribuables survenus en 2019 y contribuent largement. A noter que l'estimation de l'impôt courant tient compte de l'entrée en vigueur de deux lois diminuant la charge fiscale de certaines familles avec enfants

(L 12189 - Extension de la déduction pour charges de famille aux enfants majeurs en formation et L 12248 - Augmentation de la limite de déductibilité des frais de garde effectifs), dont l'impact est évalué à près de -20 millions. L'impact fiscal du versement, avec effet rétroactif, de l'annuité 2016 au personnel du Grand Etat est également intégré et a été chiffré à +19 millions.

A cela s'ajoute l'évolution de l'impôt courant sur la fortune (+120 millions par rapport à 2018), dont l'estimation se base sur l'évolution très favorable des marchés financiers en 2019.

Enfin, les correctifs d'estimation des années fiscales 2014 à 2018 et les rectifications des années antérieures augmentent de 60 millions par rapport à 2018, pour s'élever à 206 millions, en raison notamment de la poursuite du traitement des dénonciations spontanées.

Personnes morales

Les impôts des personnes morales baissent d'une année sur l'autre (-133 millions soit -7.5%), aussi bien pour l'impôt courant (-13 millions), que pour les correctifs d'années antérieures et les rectifications (-109 millions). Il faut préciser que l'année 2018 a été caractérisée par un taux de croissance exceptionnellement élevé et les impôts personnes morales ont donc atteints un pic. C'est la première fois depuis dix ans que l'on constate une telle baisse, qui précède en outre la mise en œuvre de la RFFA.

Millions de francs	Ecart C2019/C2018		
	Total	Impôt sur le bénéfice	Impôt sur le capital
Personnes morales			
Impôt courant	-13	-29	+16
Correctifs et rectifications	-109	-108	-1
Autres	-10	-10	+0
Total	-133	-148	+15

Autres impôts

Les autres impôts dépassent de 37 millions les comptes 2018. Les évolutions sont identiques à celles constatées par rapport au budget : les parts cantonales aux recettes fédérales expliquent en partie cet excédent, y compris la part cantonale à l'impôt anticipé. En revanche les impôts liés à l'immobilier sont en retrait par rapport au revenu enregistré en 2018. Les successions et donations contribuent au solde de l'écart (38 millions de plus qu'en 2018).

Millions de francs	Ecart C2019/C2018
Autres impôts	
Part cantonale aux recettes fédérales	+21
<i>dont impôt fédéral direct des personnes physiques</i>	+12
<i>dont impôt fédéral direct des personnes morales</i>	-2
<i>dont impôt anticipé</i>	+12
Impôts liés à l'immobilier	-24
Autres	+40
Total	+37

3. Evolution des charges

Évolution de l'ensemble des charges

en millions francs

	Compte 2018	Budget 2019	Compte 2019	Ecart C19/B19	Ecart C19/C18	% var. C19/B19	% var. C19/C18
Charges de personnel	2'509	2'535	2'540	5	31	0.2%	1.2%
Charges de fonctionnement	409	432	421	-11	12	-2.5%	2.9%
Subventions accordées	4'157	4'265	4'291	26	134	0.6%	3.2%
Péréquation et parts de revenus	415	420	419	-1	4	-0.2%	1.0%
Dédommagements	99	101	101	0	2	0.0%	2.0%
Dotations aux amortissements	501	507	520	13	19	2.6%	3.8%
Autres charges d'exploitation	223	150	191	41	-32	27.3%	-14.3%
Charges financières	183	178	227	49	44	27.5%	24.0%
Total des charges	8'496	8'588	8'710	122	214	1.4%	2.5%

3.1 Comparaison entre les comptes 2019 et le budget 2019

Les charges atteignent 8.7 mds en 2019. Comme chaque année, les subventions et les charges de personnel représentent près de 80% des charges totales. Les charges 2019 dépassent le budget de 122 millions (+1.4%). La majeure partie de ce dépassement s'explique par deux éléments non prévus au budget :

- les conséquences du versement en 2019 de l'annuité 2016 (coût supplémentaire non budgété de 20 millions de charges de personnel et 31 millions de subventions accordées)
- une dépréciation (charges financières) de 43 millions des immeubles destinés à être transférés à la future fondation Praille-Acacias-Vernets (FPAV).

Le solde provient principalement de l'augmentation des dépréciations des créances fiscales (+34 millions, rubrique "autres charges d'exploitation"), à relier à l'augmentation des revenus fiscaux.

3.1.1 Des charges maîtrisées hors effet annuité 2016 et dépréciation PAV

Comme les années précédentes, les charges sous contrôle du Conseil d'Etat sont maîtrisées.

Ainsi, hors effet annuité 2016, les dépenses de personnel sont inférieures de 15 millions au budget, en partie en lien avec le fait que les nouveaux postes prévus au budget 2019 n'ont pas été engagés au 1^{er} janvier, alors que le budget en francs (hormis pour les enseignants et pour les nouveaux postes de l'OCD et de l'OCSIN) est prévu sur 12 mois.

Les charges de fonctionnement sont aussi inférieures de 11 millions au budget.

Les subventions dépassent de 26 millions le budget (+0.6%). Sur ce dépassement, 16 millions sont imputables aux subventions aux entités et 10 millions aux subventions destinés aux ménages privés. Si on neutralise l'effet annuité 2016, les subventions accordées aux entités ont été moins importantes que celles planifiées au budget à hauteur de 15 millions. Ce non-dépensé s'explique principalement par le fait que l'Etat ne verse plus de subvention à la Fondation des parkings pour le contrôle du stationnement sur le territoire de la ville de Genève, et par la revue à la baisse d'un risque relatif à la prise en charge des moyens et matériels médicaux.

Quant aux subventions destinées aux ménages privés, elles respectent la cible budgétaire à 10 millions près.

3.1.2 Effet sur les comptes 2019 du rattrapage de l'annuité 2016

Suite à l'arrêt du tribunal fédéral du 7 juin 2019, l'Etat a payé le rattrapage de l'annuité 2016 à son personnel, ainsi qu'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).

La charge induite par ce rattrapage, d'un montant de 88 millions (employé.e.s de l'Etat) et de 120 millions (entités subventionnés) a été limitée dans les comptes 2019 par la provision qui avait été passée en 2018 pour 157 millions pour couvrir les exercices 2016-2018. La charge nette inscrite dans les comptes 2019 s'est finalement élevée à 51 millions (20 millions de charges de personnel et 31 millions de subventions) et concerne le coût de ce rattrapage pour l'année 2019.

Cout annuité 2016	Charges de personnel	Subventions	Total
Etat	88		88
HUG		44	44
UNIGE		25	25
EMS		15	15
IMAD		8	8
EPI+EPH		8	8
HES SO		5	5
Autres		15	15
Provision constituée en 2018	-68	-89	-157
Impact comptes 2019	20	31	51

3.1.3 Revue de la valeur des actifs qui seront transférés à la future fondation PAV

Dans la perspective du transfert de terrains et bâtiments de la zone PAV en 2020 à la future fondation dont la création a été votée en 2019 (FPAV), il a été procédé à une nouvelle valorisation de ces derniers. Cette valorisation a intégré pour la première fois les impenses, c'est-à-dire les dépenses qui devront être engagées pour libérer et valoriser les parcelles avant de les confier à des aménageurs ou les transférer à la CPEG (frais de démolition, dépollution, rachat de droits distincts permanents et/ou et indemnités de départ des entreprises locataires). Cette évaluation a engendré une moins-value de 43 millions inscrite dans les charges financières, qui n'a pas pu être prévue au budget.

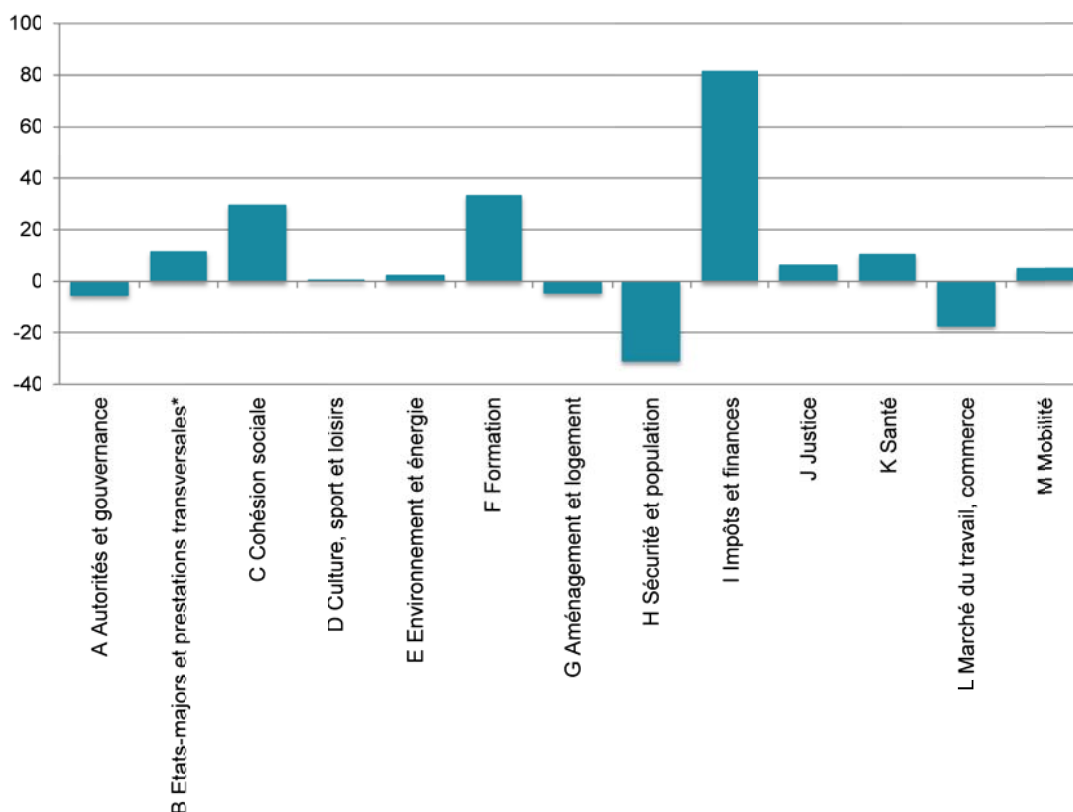
3.2 Evolution des charges entre les comptes 2018 et 2019

En ce qui concerne l'évolution globale des charges entre les comptes 2018 et 2019, les 214 millions supplémentaires (+2.5%) trouvent leur origine principale dans les deux événements cités ci-dessus (annuité 2016 et dépréciation PAV), mais surtout dans l'augmentation des subventions (+134 millions dont +31 millions au titre de l'annuité 2016). Hors effet annuité 2016, les principales augmentations de subventions concernent les HUG (+35 millions), l'IMAD (+17 millions) et 18 millions qui sont venus solder des litiges en matière de financement résiduel des soins.

Quant aux subventions destinées aux ménages privés (prestations sociales sous condition de ressources), elles s'accroissent de 83 millions entre 2018 et 2019. Une très forte hausse des actes de défaut de biens présentés par les assurances maladie a notamment été enregistrée (27 millions de plus qu'en 2018), selon une tendance déjà constatée en 2018.

4. Charges par politiques publiques

Variations entre les comptes 2019 et le budget 2019 (en millions)



Les charges aux comptes 2019 sont supérieures de 122 millions au budget 2019. Les politiques publiques suivantes présentent les principaux écarts par rapport au budget :

- **B Etats-majors et prestations transversales** (+11.4 millions, +1.5%). Cet écart s'explique principalement par un remaniement parcellaire en lien avec les bâtiments des HUG sur le site Cluse-Roseraie, selon la convention du 16 décembre 2018, ainsi que par des ajustements de valeur sur des objets soit surévalués dans le cadre du test de pertes de valeur effectué par l'office cantonal des bâtiments (OCBA) soit de nature à être démolis (+15 millions). Ces dépassements non prévus au budget sont en partie compensés par des loyers et des charges liées aux énergies inférieurs aux prévisions s'agissant de la gestion des locaux (-3.8 millions).
- **C Cohésion sociale** (+29.4 millions, +1.6%). Cet écart s'explique principalement par des dépassements liés à la couverture des créances des assureurs pour les primes impayées selon l'article 64a LAMal (+31.2 millions), aux prestations en matière d'action sociale (+8,9 millions), aux dépréciations nettes de créances des prestations complémentaires AVS/AI indûment versées (+5 millions), ainsi qu'aux subventions accordées aux institutions dans les domaines du handicap (+2.9 millions). La hausse de +2.9 millions s'explique principalement par le rattrapage de l'annuité 2016 versé aux EPH. Ces augmentations sont partiellement compensées par des dépenses inférieures aux estimations pour les prestations complémentaires AVS/AI/FAM (-9 millions), les

subsidés d'assurance-maladie (-7.4 millions) et les allocations familiales pour personnes non actives (-1,7 million).

- **E Environnement** (+2.2 millions, +2.5%). Ce dépassement est principalement dû à la contribution de l'Etat de Genève à la réfection du lit du Rhône à la hauteur du quai des Bergues qui est financée par les reports budgétaires (+1.6 millions).
- **F Formation** (+33.1 millions, +1.6%). Cet écart est principalement expliqué par des charges de transfert supérieures au budget (+18.6 millions), dont 15.1 millions correspondent au coût de l'annuité 2016 rétroactive versée en 2019 aux institutions subventionnées concernées, ce qui a fait l'objet d'un crédit supplémentaire.

D'autre part, les charges de personnel présentent un dépassement de 15.9 millions, qui s'explique essentiellement par le versement rétroactif de l'annuité 2016 (estimé à +15.6 millions, couvert par un crédit supplémentaire).

Dans les domaines de l'éducation et de la pédagogie spécialisée, les frais de placements éducatifs présentent un dépassement de 2.5 millions et les subsides pour la formation scolaire spéciale (en particulier les mesures de logopédie, de psychomotricité et d'éducation précoce spécialisée), un dépassement de 3.2 millions, qui ont tous deux fait l'objet de demandes de crédits supplémentaires auprès de la commission des finances.

A l'inverse, le coût des placements pédagogiques hors-canton et l'ouverture progressive de 8 nouvelles places à Clair Bois laissent apparaître un disponible de 2.1 millions qui compense partiellement ces dépassements.

- **I Impôts et finances** (+81.5 millions, +10.9%). Ce dépassement est principalement dû à la réévaluation des immeubles dans le quartier Praille-Acacias-Vernets en vue du transfert prochain des terrains sur lesquels ils se trouvent à la fondation PAV (+43 millions) et autres corrections de valeurs d'actifs (+1.7 million), à une dotation supplémentaire de provisions pour créances fiscales (+32 millions), à la dépréciation des prêts à Genève Tourisme (+8.6 millions) et à des intérêts fiscaux à la charge de l'Etat plus importants que prévus (+2.6 millions). Ces dépassements sont partiellement compensés par des charges d'intérêt inférieures de 6.1 millions au budget en raison du recul du niveau de la dette et un non-dépensé de 1 million sur les charges de fonctionnement de l'AFC.
- **J Justice** (+6.3 millions, +3.3%). Le dépassement s'explique par un excédent de dépenses sur les frais d'assistance judiciaire et les autres frais liés à l'instruction des procédures judiciaires pour environ 4.7 millions (couvert par une autorisation en crédit supplémentaire accordée par la Commission des finances), ainsi que sur les provisions pour débiteurs douteux de la filière pénale pour environ 2 millions. Ces dépassements sont partiellement compensés par un disponible sur les charges de personnel et les amortissements.
- **K Santé** (+10.4 millions, +0.8%). Cet écart s'explique principalement par des dépenses supplémentaires concernant les charges de transfert (+11.3 millions). Celles-ci découlent notamment de l'impact 2019 de l'annuité 2016, non couvert par l'utilisation de la provision constituée à cet effet à fin 2018 (+9.4 millions), des compléments de subvention octroyés par la commission des finances à l'institution de maintien à domicile (imad) (+5 millions) et aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)

(+4.9 millions), du règlement des litiges opposant d'une part, l'Etat de Genève à l'Hôpital La Tour au sujet de la planification hospitalière (+3.2 millions) et d'autre part, l'Etat de Genève aux organisations de soins à domicile (OSAD) privées et aux infirmières indépendantes au sujet du financement résiduel des soins de longue durée (+4.2 millions). Ces dépassements sont partiellement compensés par des non-dépenses relatives aux moyens et appareils figurant sur la liste LIMA (-13.1 millions) et au financement de séjours dans des EMS extra-cantonaux (-2.6 millions).

- **M Mobilité** (+4.9 millions, +1.1%). Cet écart s'explique principalement par la revue annuelle des actifs de l'office cantonal du génie civil (OCGC) inscrits au bilan de l'Etat de Genève qui a généré une moins-value non prévue au budget (+5.9 millions). Ce dépassement est partiellement compensé par une participation à l'entretien de routes communales inférieure au budget, qui est fonction des dépenses réelles (-1.1 million).

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

- **A Autorités et gouvernance** (-5.3 millions, -5.4%). Cet écart provient pour moitié environ du programme A03 Exercices des droits politiques (-2.3 millions) en raison notamment de la suppression du vote électronique pour les opérations électorales du 2^{ème} semestre 2019 ainsi que de dépenses moins élevées que prévues pour les votations et le dépouillement centralisé des élections fédérales. Le solde de l'écart provient de disponibles généralement inférieurs ou égaux à 1 million sur les différents programmes composant la politique publique A.
- **G Aménagement et logement** (-4.5 millions, -3.5%). Cet écart est essentiellement dû aux subventions au logement inférieures aux estimations (-4.3 millions).
- **H Sécurité et population** (-31.0 millions, -5.2%). Cet écart concerne principalement les charges de biens et services et autres charges d'exploitation (-20.2 millions) ainsi que les charges de transfert (-10.5 millions). Ces variations importantes découlent principalement des effets de la convention réglant le litige en matière de stationnement avec la Ville de Genève, laquelle conduit à réduire significativement le niveau des réévaluations de créances (-16.6 millions) et à supprimer la subvention de fonctionnement accordée à la Fondation des parkings (-9.4 millions).
- **L Marché du travail, commerce** (-17.3 millions, -11.3%). L'écart constaté découle principalement d'un moindre recours aux mesures cantonales de lutte contre le chômage (-11.2 millions), en raison d'une part, du refus des projets de lois instaurant les allocations de premier emploi (APE) et les allocations Pont (APont) et d'autre part, de la préférence des employeurs d'avoir recours à des mesures fédérales, telles que l'allocation d'initiation au travail (AIT). Par ailleurs, des non dépenses concernant les charges de personnel sont constatées (-5.8 millions). Cet écart trouve son origine principalement à l'office cantonal de l'emploi (OCE) (-4.2 millions) et à l'Office cantonal de l'inspection des relations du travail (OCIRT) (-1.7 million). Il s'explique par le fait que l'OCE doit respecter l'enveloppe versée par le Seco et par le déploiement progressif de l'inspection paritaire des entreprises (IPE).

5. Un niveau d'investissement toujours élevé

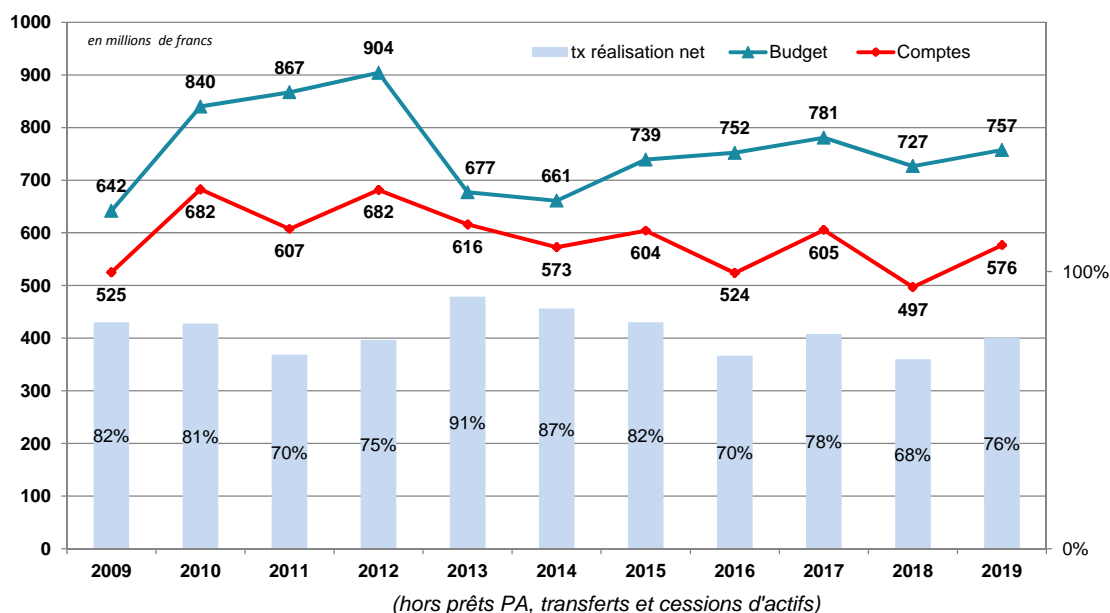
En 2019, les investissements nets s'élèvent à 576 millions, en hausse de 79 millions par rapport à 2018 (+16%), mais sans atteindre le montant prévu au budget (-181 millions soit -24%). Les dépenses d'investissement, hors prêts du patrimoine administratif (PA), s'établissent à 596 millions (+15% par rapport aux comptes 2018), contre 785 millions prévus au budget.

en millions francs

	Compte 2018	Budget 2019	Compte 2019	Ecart C19/B19	Ecart C19/C18	% var. C19/B19	% var. C19/C18
Dépenses d'investissement	520	785	596	-189	76	-24.1%	14.6%
Recettes d'investissement	23	27	20	-7	-3	-25.9%	-13.0%
Investissements nets	497	757	576	-181	79	-23.9%	15.9%

Remarque : dépenses et recettes d'investissement hors prêts du PA, transferts et cessions d'actifs

Evolutions des investissements 2009 à 2019



En 2019, les investissements remontent à un niveau plus conforme à 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.

Cette année 2019 a été marquée par la mise en service du Léman Express, ainsi que par la poursuite de chantiers d'envergure tels que la route des Nations, le prolongement du tram à Bernex ou la construction du dépôt TPG *En Chardon*.

Par rapport au budget 2019 de 757 millions, le taux de réalisation des investissements nets (rapport entre les comptes et le budget) s'établit à 76%, proche du montant de 80% prévu au budget, et en hausse par rapport au taux de réalisation 2018 (68%). Les crédits de renouvellement sont intégralement utilisés, avec un taux de réalisation de 104% contre 95% en 2018 ; ceux portant sur le financement de nouveaux actifs n'ont été réalisés qu'à 64%, un taux néanmoins en amélioration par rapport à 2018 (56%). Le taux global de réalisation de 76% s'explique principalement par le retard ou le report de certains projets, comme, par

exemple, la finalisation des 5^{ème} et 6^{ème} étapes du centre médical universitaire, l'extension du tronçon de tramways en direction de Saint-Julien qui fait face à des oppositions, ainsi que par des objets prévus au budget mais dont les bases légales permettant leur mise œuvre n'ont pas été votées.

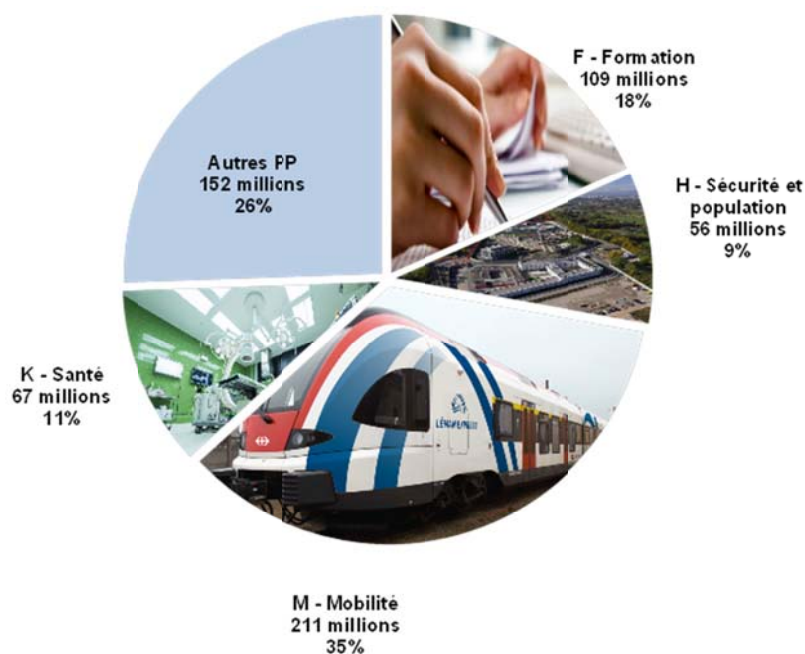
Répartition des dépenses d'investissement par politique publique

<i>Par politique publique</i>	C2018	B2019	C2019	C 2019 /B 2019	C 2019 /C 2018
M - Mobilité	188	320	211	-110	+23
F - Formation	112	155	109	-45	-3
K - Santé	45	77	67	-10	+22
H - Sécurité et population	30	51	56	+5	+27
B - Etats-majors et prestations transversales *	42	48	45	-3	+3
D - Culture, sport et loisirs	32	33	36	+3	+4
G - Aménagement et logement	35	49	32	-16	-3
Autres	36	52	39	-12	+3
Dépenses d'invest.	520	785	596	-189	+76

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

** dont 24 millions pour le crédit de renouvellement de l'OCSIN et 14 millions pour le crédit de renouvellement de l'OCBA*

La répartition des dépenses par politique publique montre que quatre domaines concentrent 74% des moyens.

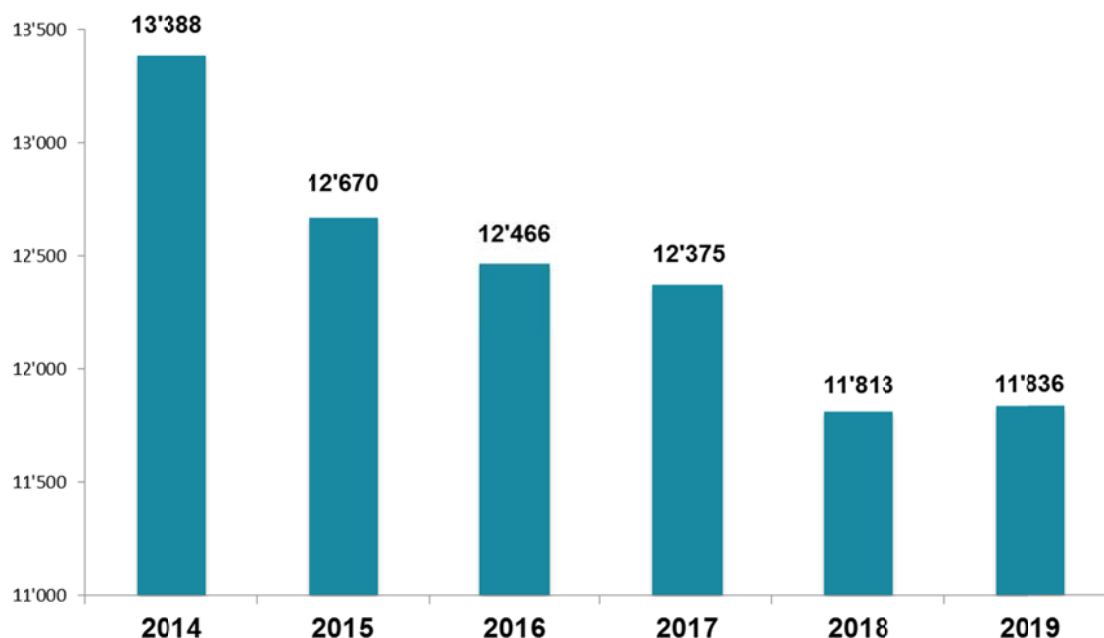


Remarque : dépenses hors prêts à caractère général, transferts et cessions d'actifs

6. Evolution de la dette

L'année 2019 voit la dette légèrement augmenter de 23 millions (+0.2%) par rapport à 2018. Au 31.12.2019, elle s'élève à 11.836 milliards.

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



Après une croissance de l'endettement de l'Etat de 2010 à 2014, la dette financière (somme des emprunts contractés sur les marchés financiers) a ensuite entamé une décroissance du 31.12.2014 au 31.12.2018 de 1.6 milliard, en raison de facteurs exogènes (comportement de contribuables et de tiers suite à l'instauration des taux négatifs) : baisse des créances fiscales de 1.2 milliard sur la même période et hausses du compte courant avec les communes (0.2 milliard) et du *cash pooling* (0.2 milliard).

La légère augmentation de la dette au 31.12.2019 constitue une inversion de tendance dans la mesure où cette hausse de l'endettement se poursuivra en 2020 sous l'effet de la recapitalisation de la CPEG et du déficit d'exploitation résultant de la mise en œuvre de la RFFA et du contreprojet à l'IN 170.

Coût de la dette

Les taux d'intérêt sont restés particulièrement bas en 2019, permettant à l'Etat de diminuer cette année encore le coût de sa dette, avec une charge d'intérêts de la dette financière de 162 millions en 2019, contre 168 millions au budget 2019 et 172 millions aux comptes 2018. Les refinancements à court terme ont été effectués à taux négatif et le canton a pu se refinancer à long terme (entre 8.5 et 40 ans) à des taux très attractifs (0.13% en moyenne contre 0.34% en 2018), poursuivant ainsi sa stratégie de refinancement à taux fixe à très long terme, afin de profiter du contexte de taux bas.

En 2019, l'Etat de Genève a procédé à une nouvelle émission d'obligations vertes ("Green Bond"), à hauteur de 660 millions, dans le but de couvrir les investissements réalisés par le canton pour la construction de la liaison ferroviaire Cornavin Eaux-Vives Annemasse (CEVA). Genève est ainsi devenu le plus gros émetteur d'emprunts verts sur le marché suisse.

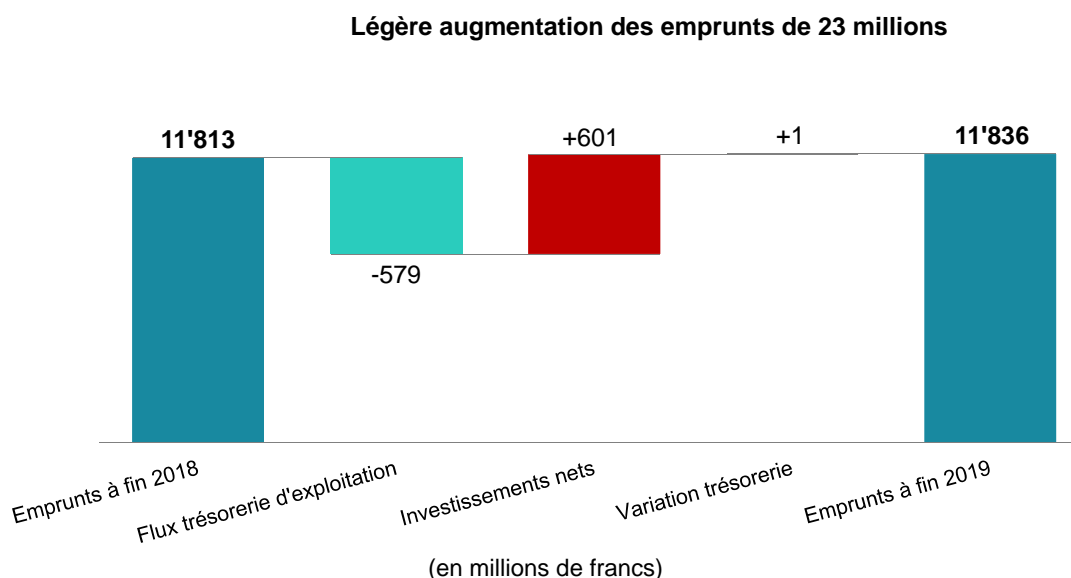
Par ailleurs, profitant d'opportunités de marché et en anticipation des sorties de fonds importantes prévues en 2020, dans le cadre de la recapitalisation de la CPEG, l'Etat a procédé à plusieurs autres levées de fonds fin 2019 totalisant 345 millions de francs (dont CHF 230 millions à 40 ans à 0%).

Endettement moyen et frein à l'endettement

En 2019, l'endettement moyen (moyenne de la somme des emprunts en fin de mois) s'établit à 11.3 milliards (11.4 milliards en 2018). 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. Si l'Etat s'est éloigné de ce premier seuil en 2019, il s'en rapprochera l'année prochaine sous l'effet de la recapitalisation de la CPEG et de la mise en œuvre de la RFFA et du contreprojet à l'IN 170.

Explication de l'évolution de la dette en 2019

En 2019, l'exploitation dégage un flux de trésorerie de 579 millions, qui n'est pas suffisant pour financer intégralement les sorties de trésorerie liées aux investissements (601 millions).



Selon l'article 12 de la Loi sur la gestion administrative et financière (LGAF), *en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat, pour autant que les investissements soient autofinancés*. Dans la pratique, depuis l'entrée en vigueur de la LGAF, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à la double condition que l'exercice soit bénéficiaire et que le flux de trésorerie libre (flux de trésorerie d'exploitation diminuée des investissements nets) soit également positif (voir PL 10960-A). Cette dernière condition n'est pas réalisée durant l'exercice 2019. En effet, les investissements ne sont pas intégralement autofinancés par les flux de trésorerie d'exploitation comme l'illustre le graphe ci-dessus, ce qui peut se vérifier par l'augmentation de la dette (de 11.813 milliards constatée au 31 décembre 2018, à 11.836 milliards relevée au 31 décembre 2019). Cette insuffisance d'autofinancement des investissements reflète strictement les entrées et sorties de trésorerie enregistrées durant l'année 2019 et ne dépend pas d'éléments non monétaires (provisions, dépréciations et amortissements liés à des estimations).

7. Inscription au bilan du coût provisoire de la recapitalisation de la CPEG et de la FPTPG

Le 19 mai 2019, le peuple genevois a voté la loi 12228 qui prévoit de recapitaliser la caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) à hauteur de 75% de ses engagements. Les députés ont, par ailleurs, voté la loi 12364 le 30 août 2019, instituant un mécanisme similaire pour la fondation de prévoyance en faveur du personnel des transports publics genevois (FPTPG).

Les modalités de comptabilisation de ces recapitalisations ont été prévues dans les deux lois, avec un effet sur le compte de fonctionnement à partir de 2020.

L'engagement pris par l'Etat de recapitaliser les deux caisses, sur une durée maximale de 40 ans pour la CPEG et de 33 ans pour la FPTPG, a été inscrit au bilan au 31 décembre 2019.

La part de l'Etat est estimée à 5.3 milliards (5.2 milliards pour la CPEG et 0.1 pour la FPTPG). En contrepartie de cet engagement, une réserve budgétaire à amortir a été inscrite dans les fonds propres. Les provisions qui avaient été constituées en 2015 et 2016 pour couvrir le risque de non atteinte des paliers intermédiaires (prévus par la Loi sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité) n'ont plus lieu d'être, et ont été dissoutes dans la réserve budgétaire à amortir, qui s'élève, au 31 décembre, à 4.8 milliards.

La comptabilisation de l'engagement de recapitalisation au bilan dégrade le ratio de solvabilité financière de l'Etat. Néanmoins, la dette virtuelle liée à la garantie de l'Etat vis-à-vis des deux caisses était déjà prise en compte dans la notation délivrée par Standard & Poor's depuis plusieurs années, et l'agence de notation a confirmé la note du canton sans changement en fin d'année 2019 (AA- perspective stable).

8. Conclusion

L'excédent de fonctionnement de 188 millions de francs aux comptes 2019 s'explique principalement par des rentrées fiscales supérieures aux prévisions et une bonne maîtrise des charges de la part du Conseil d'Etat.

Cette progression des revenus fiscaux résulte essentiellement des correctifs et des rectifications des années antérieures et non d'une hausse durable des revenus fiscaux courants. Les revenus des personnes morales diminuent, quant à eux, par rapport à 2018.

Ces résultats ne doivent néanmoins pas occulter des prévisions plus pessimistes dès 2020. Les réformes qui ont été soumises en votation populaire en mai 2019 (RFFA, contre-projet à l'IN 170, CPEG) commenceront à déployer leurs effets. Or, les excédents engrangés ces deux dernières années ne sont pas suffisants pour faire face aux conséquences financières de ces réformes à moyen terme.

L'endettement de l'Etat, qui avait diminué de 2014 à 2018, a légèrement augmenté en 2019. Cette inversion de tendance sera confirmée en 2020 et devrait avoir pour conséquence de rapprocher notre canton du premier seuil du frein à l'endettement. Il s'agit donc pour le Conseil d'Etat de rester prudent et de maîtriser de la façon la plus rigoureuse possible les dépenses sous contrôle du Conseil d'Etat.

A long terme, le poids des secteurs santé et social sur les finances publiques cantonales va encore s'accroître avec les évolutions démographiques qui pèsent directement sur les cantons. Pour rappel, Genève est le canton suisse avec la plus faible participation des communes aux charges dynamiques.

A court terme, la situation de crise sanitaire que nous connaissons actuellement place notre canton devant des défis hors du commun. Depuis le mois de février, le COVID-19 se propage à l'échelle de la planète. Dans tous les pays touchés, les restrictions imposées à la mobilité de la population, les interruptions dans la production, ainsi que la baisse de la consommation pèseront fortement sur l'activité économique. Il est ainsi fort probable que notre canton doive affronter une récession économique durant l'année 2020.

La baisse importante, ces dernières semaines, des bourses mondiales et l'appréciation du franc suisse sont également de nature à fragiliser l'économie genevoise. Cet enjeu retient toute l'attention du Conseil d'Etat qui a déployé des mesures de soutien à l'économie, en particuliers aux PME et aux indépendants. Le Conseil d'Etat évaluera s'il convient de compléter ces actions par d'autres mesures sur les recettes fiscales des personnes morales et physiques, ainsi que sur les dépenses en matière de chômage, dans les limites des capacités budgétaires du canton.

Face à ces constats, le Conseil d'Etat entend bien poursuivre la recherche d'économies et d'efficacité à laquelle il s'est fermement engagé, afin d'être en mesure de faire face de la façon la plus adaptée aux conséquences de la crise sanitaire et économique actuelle.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés.e.s, de faire bon accueil à la loi approuvant les états financiers individuels 2019 de l'Etat de Genève.