

Projet de budget 2018 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 2018 (PB 2018).

Avec un déficit de fonctionnement projeté à hauteur de 261 millions de francs, ce projet n'est clairement pas une source de satisfaction pour le Conseil d'Etat. Celui-ci l'a toutefois adopté à l'issue de longs mois de travaux.

Comme c'est le cas depuis plusieurs années, il a fallu tenir compte d'une progression notable des dépenses liées à des obligations légales du canton et aux évolutions structurelles de notre société, au plan démographique ou au niveau social. Ces évolutions se reportent à Genève d'autant plus fortement sur le budget cantonal que, contrairement à la quasi-totalité des cantons suisses, ces charges socio-démographiques sont exclusivement assumées par le canton, sans participation communale. Le contexte a en outre été altéré par le fait que, face aux charges, l'évolution des revenus fiscaux marque le pas, dans la continuation d'une tendance conjoncturelle apparue l'année précédente. Selon les informations actuellement disponibles, une stagnation – voire un léger recul – est anticipée tant pour l'impôt des personnes physiques que pour celui des personnes morales.

Au cours des derniers mois, notre Conseil a pris des mesures et procédé à de nombreux arbitrages qui ont permis de réduire le montant du déficit projeté. La progression des charges de fonctionnement a en particulier pu être ramenée à 1,9%, un niveau modéré si l'on tient compte des besoins importants induits par certaines politiques publiques telles que l'action sociale ou la formation. Ce niveau est comparable à celui des deux exercices précédents.

Le PB 2018 en bref

Projet de budget 2018	B2017	PB2018	Ecart	en %
Charges de fonctionnement	8'135.2	8'293.5	158.4	1.9%
Revenus de fonctionnement	8'055.6	8'032.2	-23.5	-0.3%
Résultat net	-79.5	-261.4		

Nous vous présentons ci-après l'impact des diverses mesures prises par le Conseil d'Etat depuis 2015. Nous commenterons ensuite le contexte conjoncturel, l'évolution des estimations fiscales, celle des charges et celle des investissements. En conclusion, nous reviendrons sur les enjeux centraux que met en lumière ce projet de budget, tant pour l'année à venir que pour les exercices suivants.

1. Résultats du plan de mesures du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat poursuit sa stratégie de contrôle de l'évolution des dépenses sur lesquelles il a la possibilité d'agir. Les mesures introduites depuis trois ans, si elles n'ont pas permis de contrer l'effet de hausse importante des dépenses obligatoires, devraient néanmoins permettre d'améliorer le résultat 2017 de 369 millions.

Concernant le PB 2018, les mesures présentées par le Conseil d'Etat ont un effet positif de 101 millions, dont 29 millions proviennent de mesures annoncées dans les précédents budgets. Le solde de 72 millions concerne de nouvelles mesures proposées par le Conseil d'Etat et dont les principales sont les suivantes :

- Versement d'un montant équivalant à une demi-annuité au lieu d'une annuité complète (-20,3 millions de charges).
- Deux nouvelles mesures fiscales consistant en l'engagement de taxateurs afin de permettre le traitement optimal des déclarations des contribuables supplémentaires et de créer un service de régularisation traitant les nombreuses dénonciations spontanées. Ces mesures améliorent le résultat de 45,4 millions.
- Une mesure concernant l'assurance maladie, visant à contenir la hausse des subsides par la suppression du subside C des barèmes des subsides ordinaires, génère une économie de 5,5 millions.

Ainsi, l'effet cumulé des mesures au projet de budget 2018 induit une amélioration du résultat de 470 millions.

Année	Effets des mesures sur le résultat
2015	144 millions récurrents dès 2015
2016	110 millions + 144 millions = 254 récurrents dès 2016
2017	115 millions + 254 millions = 369 récurrents dès 2017
2018	101 millions + 369 millions = 470 récurrents dès 2018

Un certain nombre de mesures déploient des effets supplémentaires en 2019. Il s'agit principalement des deux mesures fiscales inscrites au PB 2018. Au total, les mesures du Conseil d'Etat devraient permettre d'améliorer le résultat 2019 de 113 millions.

2. Stagnation des revenus

Embellie conjoncturelle à confirmer

L'économie mondiale semble avoir renoué, ces derniers mois, avec un renouveau de dynamisme. Celui-ci reste néanmoins sous-tendu de divers risques politiques et géopolitiques. Au cours de la première partie de l'année 2017, la conjoncture est globalement favorable dans la zone euro, où elle dépasse les pronostics émis précédemment. En Suisse, cependant, la croissance du PIB demeure moins prononcée qu'escompté. Si les conditions générales se confirment, un rebond de la conjoncture est toutefois espéré pour la fin de l'année.

Dans ses dernières prévisions, émises en juin, le Groupe de perspectives économiques (GPE) table sur une progression modérée de 1,4% pour le PIB suisse en 2017 et de 1,7% pour 2018. L'économie genevoise reste un peu en retrait : le GPE estime ainsi que le PIB cantonal progressera de 1,1% en 2017 et de 1,6% en 2018.

Prévisions du GPE (juin 2017)	2017	2018
PIB CH	1,4 %	1,7 %
PIB GE	1,1 %	1,6 %
Chômage GE	5,4 %	5,4 %

Les freins qui ont pénalisé la croissance dans le canton par rapport à la Suisse au cours des semestres précédents perdent de leur vigueur. Les difficultés de l'industrie horlogère semblent notamment arriver à leur terme. Le différentiel de croissance par rapport à la Suisse qui apparaissait depuis 2014 sera donc réduit en 2017.

Dans le canton de Genève, la situation des affaires va en s'améliorant pour les entreprises depuis le début de l'année. En outre, leurs perspectives pour les prochains mois sont globalement optimistes. La perspective de reprise est confortée par l'indicateur avancé de l'économie genevoise (ICO), qui anticipe son évolution de trois à six mois. En nette progression depuis la fin 2016, il annonce une conjoncture en croissance pour la suite de l'année.

Evolution globale des revenus fiscaux

Le projet de budget 2018 laisse apparaître une légère baisse de 13 millions de francs des impôts, taxes et droits par rapport au budget 2017, soit -0,2%.

Plusieurs mesures affectant l'impôt des personnes physiques avaient été incluses, par le Conseil d'Etat, dans le budget 2017 et sont reconduites dans le projet de budget 2018. Il s'agit d'abord de l'instauration d'un plafond en matière de déductibilité des frais de déplacement professionnels effectifs (mesure évaluée à 37 millions de francs) et de l'obligation, pour les employeurs, d'adresser à l'administration fiscale cantonale les certificats de salaires annuels de leur personnel (mesure évaluée à 16 millions de francs).

D'autre part, lors de l'élaboration du projet de budget 2018, le Conseil d'Etat a pris deux mesures supplémentaires. La première concerne la création d'un service qui aura pour mission de traiter les dénonciations spontanées de contribuables, dont le nombre croît régulièrement avec notamment la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations entre pays. La seconde mesure consiste en l'engagement de taxateurs supplémentaires permettant de traiter correctement les déclarations des contribuables supplémentaires (en moyenne 7'500 par an) et d'accroître la plus-value découlant de l'analyse des déclarations. Les recettes supplémentaires générées par ces deux mesures sont évaluées à 59 millions de francs.

Au total, les mesures du Conseil d'Etat en lien avec la fiscalité ont un effet positif estimé à 112 millions de francs.

Revenus fiscaux, en millions de francs

	C 2016	B 2017	PB 2018	Ecart PB 2018 - B 2017	
Personnes physiques (PP)	3'779	3'841	3'812	-29	-0.8%
Personnes morales (PM)	1'474	1'504	1'466	-37	-2.5%
Part cantonale aux recettes fédérales	401	412	394	-17	-4.2%
Impôts immobiliers	544	481	485	4	+0.9%
Droits de successions et donations	207	134	140	6	+4.5%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	110	114	116	2	+1.7%
Autres impôts	13	14	14	0	+0.2%
Total Impôts, taxes et droits	6'528	6'500	6'429	-72	-1.1%
Mesures du CE 59A (frais de déplacement)	-	37	37		
Mesures du CE 79 (certificat de salaire)	-	16	16		
Mesures du CE 86 (taxateurs supplémentaires)	-	-	42		
Mesures du CE 87 (création d'un service de régularisation)	-	-	17		
Total Impôts, taxes et droits (y.c. mesures du CE)	6'528	6'553	6'540	-13	-0.2%

Personnes physiques

Si l'on fait abstraction des différentes mesures prises par le Conseil d'Etat, l'impôt des personnes physiques affiche une baisse de 29 millions (-0,8%). Ceci est dû notamment à des prévisions conjoncturelles moins optimistes que celle utilisées l'an dernier lors de l'élaboration du budget 2017. Selon la dernière synthèse du Groupe de perspectives économique, les conditions générales sont favorables à une croissance de l'économie plus franche, mais celle-ci se fait attendre.

La prise en compte des nouvelles mesures (+59 millions de francs) permet d'envisager une évolution positive de cet impôt à hauteur de +30 millions (+0,8%).

Personnes morales

Les prévisions de l'impôt des personnes morales reposent sur les indications fournies par un échantillon d'entreprises figurant parmi les plus importantes du canton. Les prévisions fournies en janvier 2017 se sont avérées moins bonnes que celle émises en septembre 2016, ce qui explique l'essentiel de la baisse estimée des revenus fiscaux (-37 millions de francs, soit -2,5%). Les résultats de l'enquête en cours seront pris en compte courant octobre et, comme chaque année, les éventuelles modifications induiront une adaptation du projet de budget.

La détérioration des prévisions des entreprises a également un effet sur l'évolution de la part cantonale à l'impôt fédéral direct.

Légère diminution des revenus non fiscaux

Les revenus non fiscaux sont en légère diminution (-11 millions) par rapport au budget 2017.

Suite à la modification du règlement sur l'établissement des états financiers, les revenus de certains fonds, tout comme les charges, sont transférés au bilan ce qui génère une diminution de près de 17 millions des revenus au PB2018. Il s'agit du fonds prestations complémentaires maladie (-12,8 millions de revenus) et du fonds énergie des collectivités publiques (-3,9 millions de revenus).

Les revenus des confiscations pénales sont revus à la baisse à hauteur de 9,2 millions afin de corriger la valeur enregistrée pour des dossiers exceptionnels en 2017.

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

Les charges de la sécurité internationale et de la police internationale de l'aéroport sont compensées en grande partie par des revenus de subventions fédérales ou des revenus perçus de l'aéroport. L'augmentation de revenus correspondantes à ces charges est de 5,9 millions.

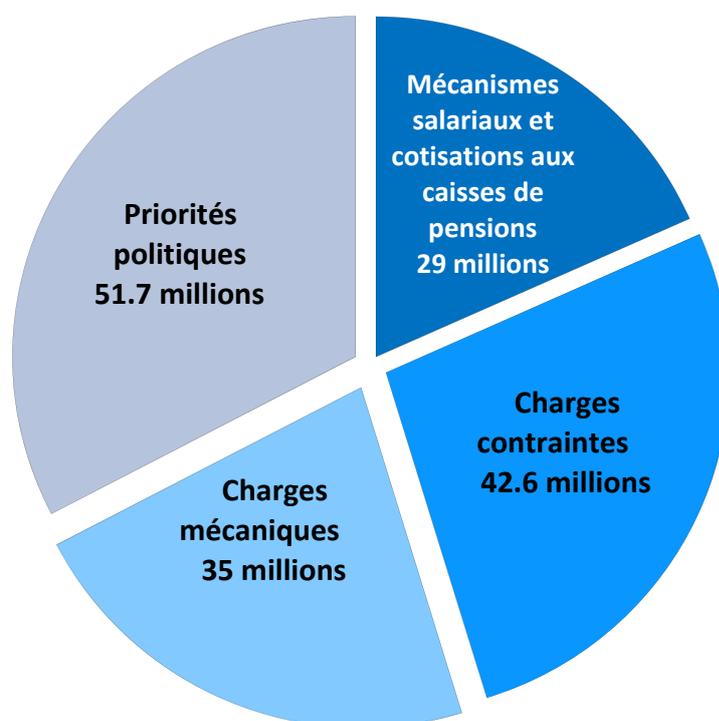
Les autres augmentations, dont notamment les revenus liés à la péréquation intercantonale et la nouvelle répartition des tâches canton-communes (LRT), présentent une augmentation cumulée de 17 millions, étant entendu que celles liées à la LRT sont entièrement compensées par des recettes équivalentes via le fonds de régulation.

3. Croissance des charges

Croissance des charges par rapport à 2017

Le total des charges du projet du PB 2018 se monte à 8293,5 millions, soit une augmentation de 158,4 millions (+1,9%) par rapport au budget 2017.

La croissance des charges au PB 2018 comporte des dépenses d'un montant de 106,7 millions (+1,3%) pour lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas de marge de manœuvre immédiate. Ces charges incontournables se composent de charges de personnel transversales (+29 millions par rapport au B 2017), de charges contraintes (+42,6 millions) et de charges dites mécaniques (+35 millions). Le solde de l'accroissement des charges de 51,7 millions (0,6%) est affecté aux projets prioritaires en fonction de choix politiques, en particulier dans les domaines de la formation et de la santé, qui doivent notamment faire face à des évolutions démographiques.



1. Mécanismes salariaux, cotisations aux caisses de pension et effets induits des engagements 2017 : les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat augmentent de 29 millions. Le Conseil d'Etat a octroyé au personnel une annuité 2017 qui induit des charges au budget 2018 (9,8 millions) et un montant équivalant à une demi-annuité est inscrit au budget 2018 (19,8 millions). Cela représente 28,6 millions, montant qui est compensé par l'effet de rajeunissement des effectifs via le remplacement des départs, qui diminue les charges de 14,5 millions.

L'augmentation du taux de cotisation à la CPEG des personnes assurées antérieurement par la CEH (+0,67% sur le traitement cotisant) génère une augmentation de 4 millions de charges sociales en application de la LCPEG.

Dans l'attente d'une décision concernant le PL11773 déposé fin 2015 et visant à supprimer la part employeur des rattrapages auprès de la CP (Caisse de la Police), le montant de 0,5 million destiné à couvrir les rattrapages en cas de promotion est réintégré au projet de budget de la politique publique concernée.

Enfin, les nouveaux postes prévus au budget 2017 ont un impact en 2018 qui se monte à environ 11,7 millions.

2. Charges contraintes (obligations légales des politiques publiques à caractère social, dont l'Etat doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière) : l'augmentation brute des charges contraintes se monte à 48,5 millions. Cette hausse est légèrement atténuée par l'effet des mesures du Conseil d'Etat pour un montant de -5,9 millions, principalement lié à la suppression du subside C dans le barème des subsides d'assurance-maladie ordinaires (-5,5 millions d'économie).

La croissance des charges contraintes s'explique principalement par l'augmentation des subsides d'assurance maladie (+15,5 millions, atteignant désormais 344 millions hors provisions), des prestations complémentaires AI (+18 millions, soit un total de 236,6 millions hors provisions), des allocations familiales pour personnes non actives (+3 millions, soit 47 millions), des besoins en lien avec les assurés débiteurs (+2,5 millions, soit 50,7 millions hors provisions) et des bourses d'études (+2,2 millions, soit 35 millions). Les prestations versées par l'Hospice général pour l'action sociale sont en légère hausse (+0,9 million, soit 297,7 millions hors impacts financiers liés à l'application de la loi 11761), tandis que les prestations d'aide aux requérants d'asile sont en baisse de -4 millions (32,7 millions).

Enfin, les opérations électorales de 2018 conduisent à une augmentation des charges de 4,8 millions.

Ces croissances de charges sont partiellement compensées par des baisses de besoins notamment dans les prestations complémentaires versées aux personnes âgées (-4,7 millions). Il convient également de relever que ces hausses de charges sont atténuées par une hausse des revenus de 1,9 million en relation avec celles-ci, si bien que l'impact net des charges contraintes sur l'évolution du résultat est de 40,7 millions.

3. Charges mécaniques (amortissements, intérêts, RPT et provisions) : ces charges progressent de 35 millions en raison d'une hausse des charges de la péréquation financière intercantonale (+43,4 millions, soit une contribution totale de 399 millions et un coût net de 297 millions) et des amortissements (+15,2 millions). Ces hausses sont partiellement compensées par une diminution des intérêts de la dette (-8,1 millions), ainsi que des provisions et pertes sur les créances (-6 millions). Le coût de la dette évolue favorablement en raison du niveau bas des taux d'intérêts.

Cette catégorie de charges contient également une hausse de dépenses provenant de l'application des lois A 2 05 et A 2 06 répartissant les tâches entre les communes et le canton dans différents domaines (+4,7 millions). Ce financement est totalement

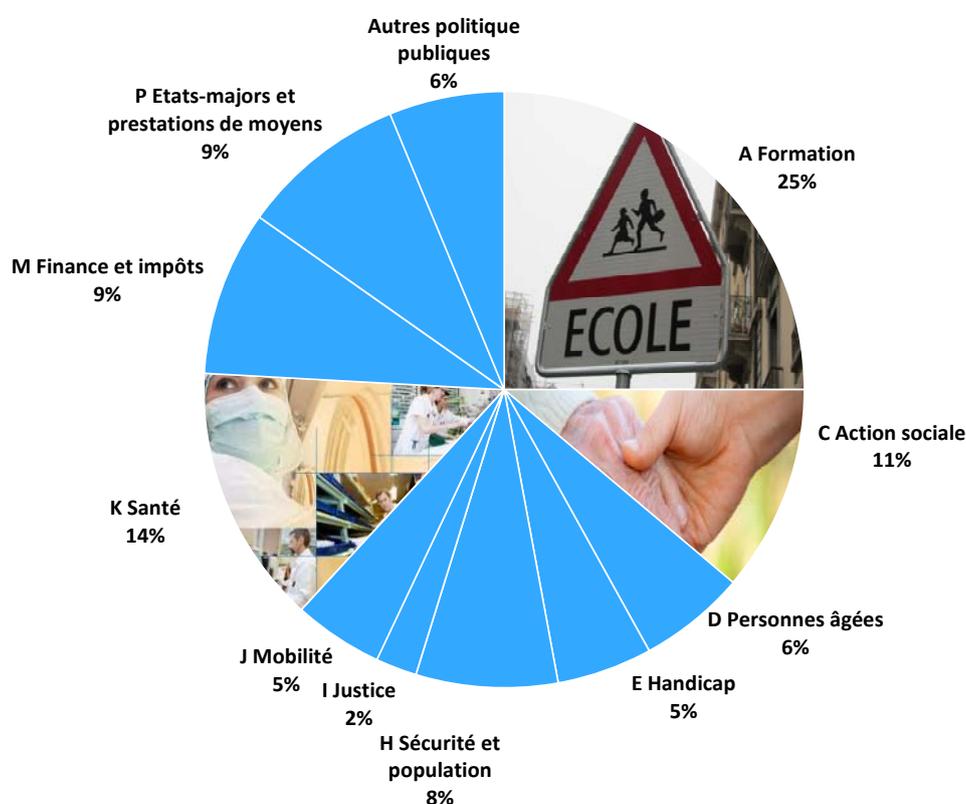
compensé par une hausse de revenus, conformément aux mécanismes prévus par la loi-cadre sur la répartition des tâches et le règlement sur le fonds de régulation.

De plus, les mesures visant au transfert des charges et des revenus du fonds prestations complémentaires maladie et du fonds des collectivités publiques conduisent à une baisse des charges et des revenus à hauteur, respectivement, de 14,2 millions et 16,7 millions..

- 4. Priorités politiques** : le solde de la croissance des charges, soit un montant de 51,7 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques, compensées par des économies et des mesures décidées par le Conseil d'Etat.

Evolution des budgets par politique publique

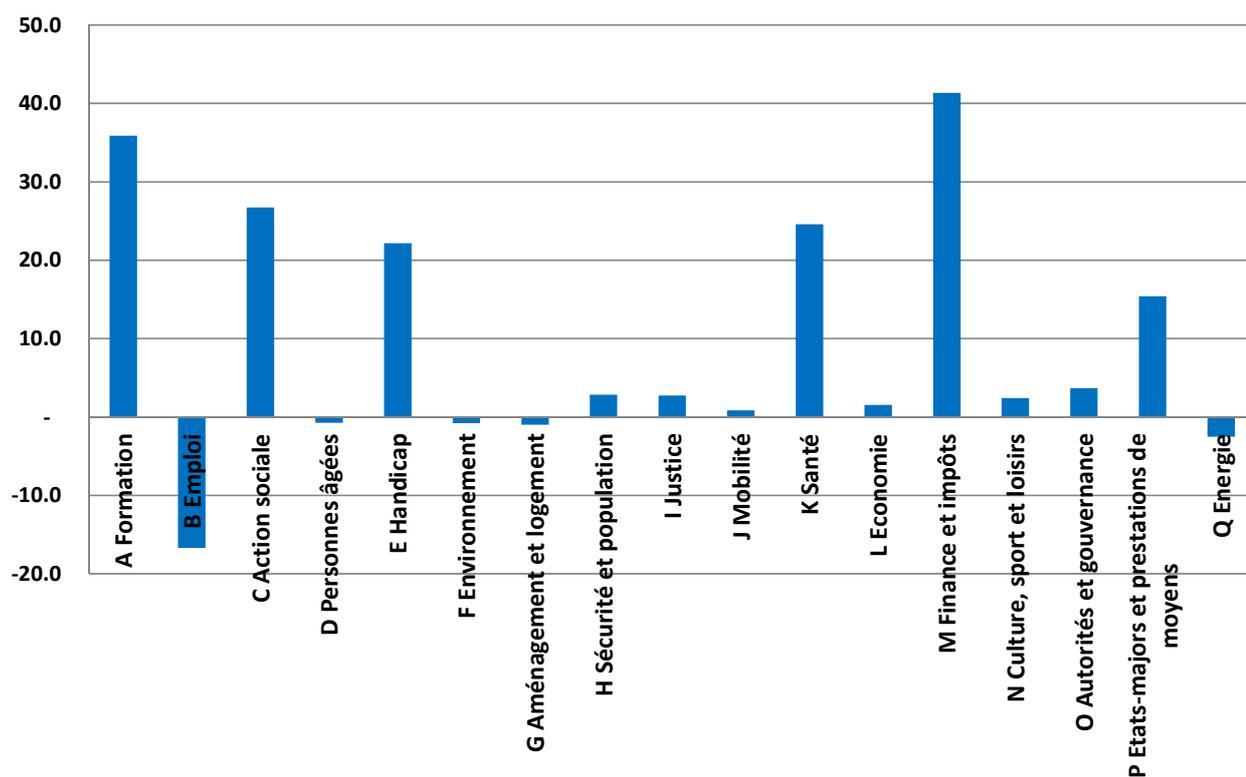
Répartition des charges



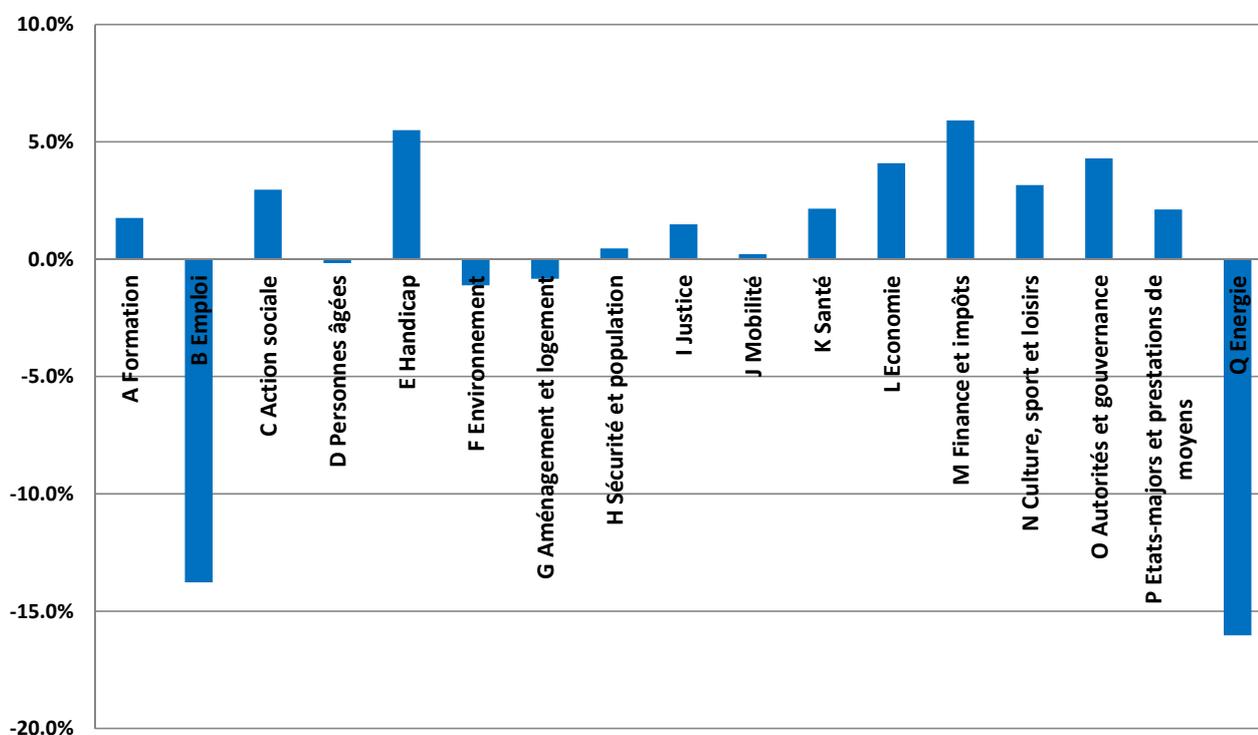
Les trois politiques publiques dotées des charges les plus importantes (*A Formation*, *C Action sociale* et *K Santé*) représentent la moitié du total du budget.

Les deux graphiques suivants illustrent la croissance totale des charges par politique publique, en pourcent et en millions, pour 2018. Les principales variations sont commentées ci-après.

Evolution des charges par politique publique (en millions)



Evolution des charges par politique publique (en %)



A Formation

Le total des charges augmente de 35,9 millions par rapport au budget 2017. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les postes octroyés au budget 2017 pour la rentrée scolaire 2017 ont un impact qui se monte à 7,5 millions en 2018.
- L'augmentation des effectifs d'élèves dans l'enseignement spécialisé à la rentrée 2017 et non prévue au budget 2017 nécessite la création de 19 postes pour un montant de 2,6 millions.
- L'augmentation des effectifs d'élèves et la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la formation obligatoire jusqu'à 18 ans à la rentrée 2018 conduisent à une augmentation de charges de 6,2 millions.
- Le déploiement des dispositifs liés au renforcement de l'école primaire et à l'école inclusive a une incidence de 1,4 million sur les charges.
- Les charges de personnel transversales (annuité, dont 8 mois de l'annuité 2017 pour le personnel enseignant, et effet Noria) augmentent de 9,4 millions. Dans ce montant est également incluse la part des mécanismes salariaux couverte par hausse des subventions pour les entités concernées.
- Les mesures d'économies prévues en 2018 génèrent un gain de 8,6 millions (charges de personnel, dépenses générales et subventions).
- Les subventions hors mesures d'économies et hors mécanismes salariaux enregistrent une augmentation de 12,1 millions dont les principaux mouvements sont les suivants :
 - Ajustement aux prévisions de dépenses des subventions octroyées aux personnes physiques pour 2,7 millions (essentiellement les bourses d'études et d'apprentissage pour 2,2 millions).
 - Mise en service de bâtiments de l'Université de Genève et financement partiel de la convention d'objectifs 2016-2019 : 3,2 millions
 - Dans le secteur de l'éducation spécialisée, moyens supplémentaires accordés à hauteur de 3,3 millions
 - Dans celui de la pédagogie spécialisée, moyens supplémentaires accordés à hauteur de 1,5 million
 - Ajustement des contributions à la HES-SO pour 1,5 million
- Les amortissements augmentent de 4,8 millions.

B Emploi

La baisse des charges est essentiellement liée à la modification de la comptabilisation des opérations en lien avec le fonds des prestations complémentaires maladie (PCM) pour -12 millions, à un ajustement des charges en lien avec les mesures cantonales pour - 4 millions ainsi qu'à un ajustement de la masse salariale en lien avec la part fédérale pour - 0,75 million.

C Action sociale

Le total des charges dévolues aux prestations d'action sociale augmente de 26,7 millions. Les principales variations entre les deux exercices concernent les éléments suivants :

- Augmentation des besoins en matière de subsides d'assurance-maladie (+21 millions).
- Economie de 5,5 millions en lien avec la suppression du subside C dans le barème des subsides ordinaires.
- Economie en lien avec la suppression de la prime accordée à la signature du CASI (-0,4 million).
- Augmentation des montants en lien avec les assurés débiteurs (+2,5 millions).
- Effets de la loi sur la répartition des tâches A 2 05 (LRT) en matière de mises à disposition des locaux (+2,7 millions), effets entièrement compensés par des recettes équivalentes via le fonds de régulation.
- Augmentation du nombre de bénéficiaires d'allocations familiales pour personnes non actives (+3 millions).
- Augmentation de 1,3 million des montants liés aux prestations d'aide sociale versées pas l'Hospice général.
- Baisse de 4 millions des montants liés aux prestations d'aide aux migrants versées pas l'Hospice général.
- Augmentation de 2,6 millions de la subvention de fonctionnement versée à l'Hospice général.
- Augmentation des indemnités versées par le centre LAVI (+0,4 million).
- Augmentation de la dotation en personnel du service de protection de l'adulte (+1,1 million).
- Augmentation des amortissements des subventions d'investissement accordées (+1,6 million).

D Personnes âgées

Le total des charges est relativement stable par rapport au budget 2017 (-0,8 million) en raison des mouvements suivants :

- Augmentation de 7,8 millions en lien avec la planification relative à l'ouverture de places en EMS.
- Baisse de 4,9 millions en lien avec les prestations complémentaires AVS prévues.
- Baisse des amortissements en lien avec les subventions d'investissement accordées de -2,4 millions.
- Mesures d'économies (-1,3 million).

E Handicap

Le total des charges dévolues à cette politique publique augmente de 22,2 millions. Les principales variations entre les deux exercices concernent les éléments suivants :

- Augmentation de 5,4 millions en lien avec la planification relative à l'ouverture de places en EPH.
- Augmentation de 17,3 millions en lien avec les prestations complémentaires AI prévues.

- Hausse des amortissements en lien avec les subventions d'investissement accordées (+1 million).
- Mesures d'économies (-1,8 million).

H Sécurité et population

Le total de charges augmente de 2,9 millions. Cette variation s'explique par les éléments suivants :

- Augmentation de 10 millions des charges de personnel provenant principalement des mécanismes salariaux (+0,4 million), des coûts induits des postes prévus au budget 2017 dans le domaine de la sécurité publique et du pénitencier mais dont la valorisation ne portait pas sur douze mois (+1,6 million) et d'une augmentation de 60,5 postes qui sont intégralement couverts par un financement pérenne provenant notamment de la Confédération et de l'Aéroport international de Genève.
- Baisse de 6,5 millions des dépenses générales provenant principalement de la sécurité publique (-3,6 millions).

K Santé

Le total des charges de la politique publique K « Santé » augmente de 24,6 millions. Les principales variations entre les deux exercices concernent les éléments suivants :

- Augmentation de +15,6 millions des subventions aux HUG principalement pour la mise en service de nouveaux bâtiments et équipements (bâtiments des lits et maternité).
- Augmentation de +10,4 millions de la subvention IMAD, afin de faire face aux défis sociodémographiques et de permettre l'ouverture d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées.
- Prise en charge par le canton du financement des locaux mis à disposition de l'IMAD découlant de l'application de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et canton (L11761) (+2,3 millions).
- Les charges de personnel transversales (cotisations à la CPEG et annuités) augmentent de +5,7 millions.
- Baisse des amortissements en lien avec les subventions d'investissement accordées (-0.4 million).
- Mesures d'économies (-9.1 millions)

M Finance et impôt

L'augmentation des charges de 41,4 millions est essentiellement liée à hausse des coûts de la péréquation financière intercantonale (+43,4 millions). La contribution nette de notre canton atteint désormais près de 300 millions de francs.

P Etats-majors et prestations de moyens

L'augmentation des charges de 15,4 millions provient principalement des dépenses d'amortissement pour un montant de 9,4 millions. Cette hausse s'explique notamment par la mise en service de projets d'investissement importants, réalisés entre fin 2016 et 2017, tels

que le Centre Médical Universitaire (CMU) 5 et 6, le bâtiment des lits (BDL) 2, l'étape 3.3 de la Maternité et la nouvelle école de commerce Raymond Uldry.

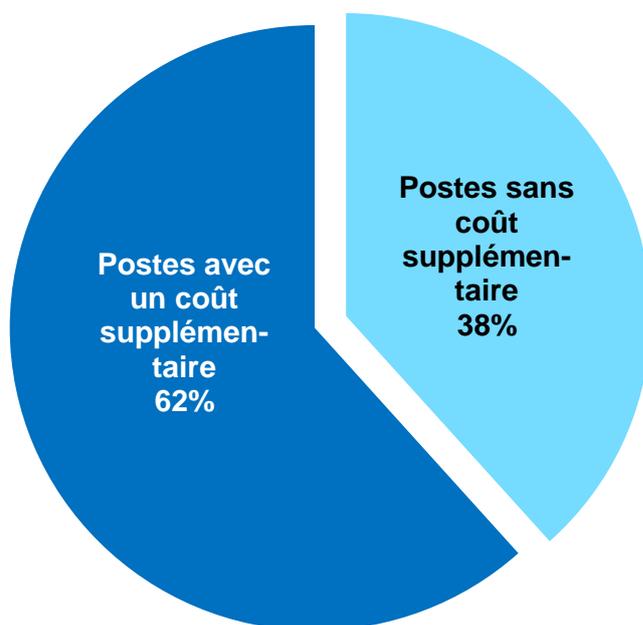
Evolution des postes du petit Etat

Le PB 2018 prévoit 183 postes nouveaux qui induiront un coût net supplémentaire dans les comptes. Il s'agit principalement de répondre aux besoins dans le domaine de la formation.

D'autres postes sont prévus dans ce budget, qui ne représentent toutefois pas une charge nette supplémentaire.

Pour une part, ces postes sont en effet financés par d'autres sources et, pour une autre part, ils génèrent des revenus supérieurs à leur coût. Dans le premier cas, il s'agit de 72 postes, dont 36,5 pour la sécurité internationale financés par la Confédération et 12 pour la sécurité aéroportuaire financés par Genève Aéroport. Dans le deuxième cas, il s'agit de 42 postes créés à l'administration fiscale pour améliorer la taxation et le traitement des dénonciations spontanées.

Au final, le nombre de postes (ETP) inscrit au projet de budget 2018 se monte à 16'459, soit une croissance 297 postes par rapport au budget 2017. Le graphique ci-dessous montre que plus du tiers de cette augmentation ne pèse pas le résultat de l'Etat.

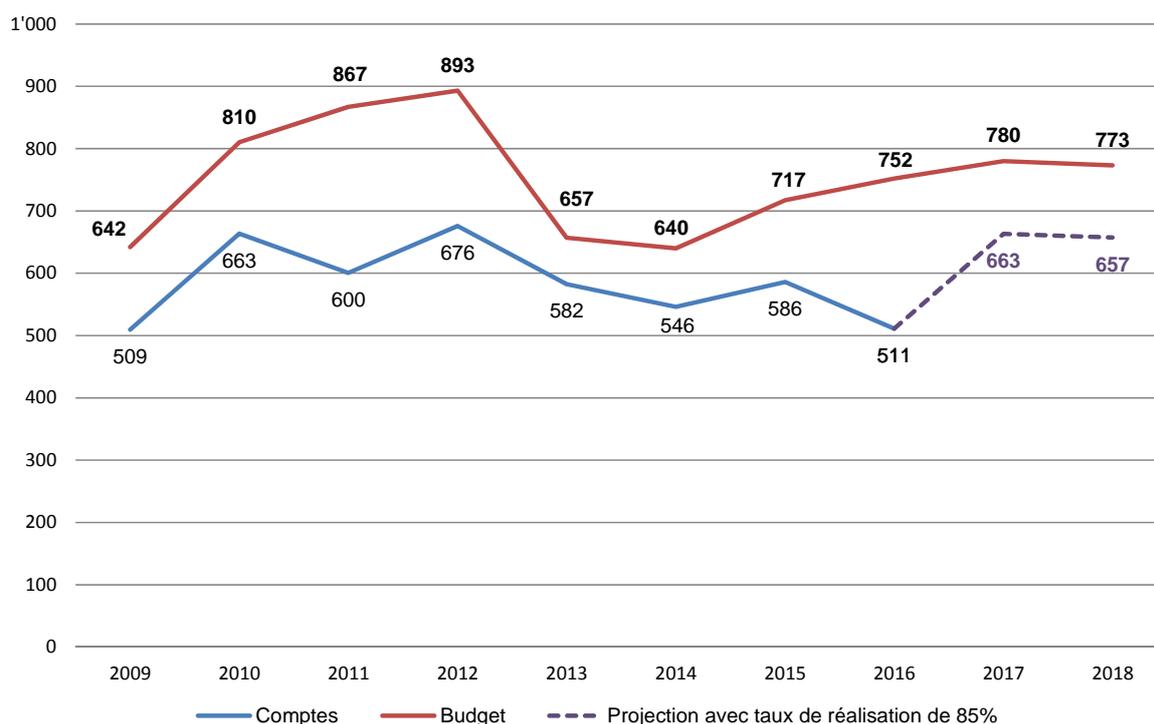


4. Maintien des investissements à un niveau élevé

En millions F	B 2017	PB 2018	Ecart
Dépenses d'investissement	795	797	2
Recettes d'investissement	15	24	9
Investissements nets	780	773	-7

En matière d'investissements, le projet de budget 2018, proche de celui du budget 2017, s'établit à 797 millions de dépenses pour 24 millions de recettes, soit un volume d'investissement net de 773 millions. Il s'inscrit dans la continuité des précédents exercices budgétaires et du plan décennal d'investissements qui vise à répondre aux besoins prioritaires du canton.

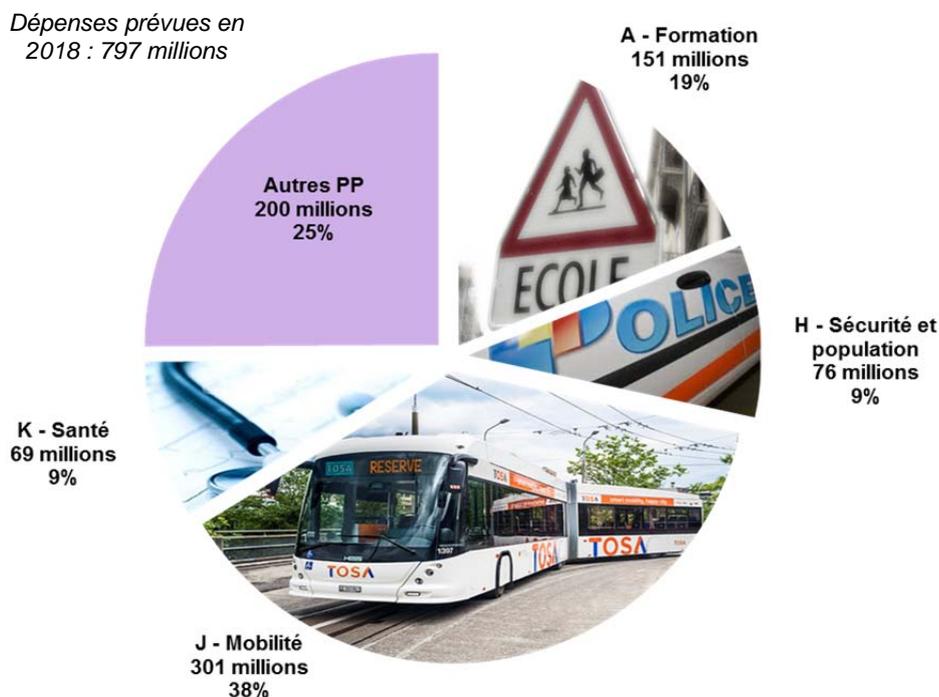
Le projet de budget 2018 des investissements correspond à la première année de cette planification pluriannuelle. Il est composé à hauteur de 93% de crédits d'investissement votés ou déposés au Grand Conseil.



De manière à tenir compte des décalages potentiels de certains projets en cours (recours, oppositions, difficultés techniques) et des projets non encore adoptés par le Grand Conseil, le taux de réalisation prévisionnel est de 85% pour les investissements budgétés en 2017 et 2018. Selon cette prévision, pour 780 millions (en 2017) et 773 millions (en 2018) inscrits au budget, la réalisation effective devrait atteindre, respectivement, 663 et 657 millions.

Répartitions des dépenses par politique publique et principaux projets

Près de 75% des investissements se concentrent sur quatre politiques publiques : *Mobilité* (38%), *Formation* (19%), *Santé* (9%) et *Sécurité* (9%).



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

Dix projets d'investissement concentrent 57% des dépenses.

Dans le domaine de la **mobilité**, les principaux projets sont les "projets d'agglomération" (80 millions, y compris la route des Nations), la poursuite du chantier du CEVA (23 millions), le dépôt TPG "En Chardon" (subvention de 37 millions), ainsi que le développement du réseau de tramways (51 millions) et du réseau ferroviaire (12 millions).

Concernant le domaine de la **formation**, le chantier du CMU se termine (31 millions) et la rénovation et l'agrandissement de l'ancienne Ecole de Médecine s'achèvera à la fin de l'année 2018 (11 millions). D'autres projets se poursuivent comme les études pour la démolition et reconstruction du CO Renard (4 millions), les rénovations du collège Rousseau (2 millions), du CO Budé (11 millions) et d'Uni Bastions (4 millions).

En ce qui concerne la **sécurité**, l'exercice 2018 voit l'achèvement des études pour le futur établissement pénitentiaire des Dardelles (7 millions) et le début des travaux (26 millions). La relocalisation de la caserne des Vernets sur les différents sites se poursuit (15 millions pour le site d'Aire-la-Ville).

Dans la **santé**, on relève, pour les HUG, la finalisation des travaux pour le bâtiment des lits "2", dénommé "Gustave Julliard" (11 millions), et l'installation des derniers équipements de la Maternité (12 millions).

À noter enfin que 71% des dépenses planifiées en 2018 visent la création de nouveaux actifs au travers des crédits d'ouvrage, de dotations (LUP) ou de prêts spéciaux (CEVA et infrastructures ferroviaires). Le solde est consacré au maintien et au renouvellement du patrimoine existant.

Autofinancement insuffisant

Après deux exercices consécutifs au cours desquels les investissements ont été intégralement financés par l'exploitation, le projet de budget 2018 voit l'autofinancement de ses investissements nets assuré à hauteur de 31% seulement. Ce taux relativement bas s'explique principalement par un déficit du résultat de fonctionnement qui ne permet pas de dégager une marge suffisante pour financer les investissements.

Ce faible niveau d'autofinancement influencera la dette cantonale, mais cet impact pourrait être fortement atténué, dès lors que l'évolution de l'endettement à moyen terme dépend plus de l'évolution du besoin en fonds de roulement et des créances fiscales que de l'autofinancement des investissements.

5. Conclusion

Comme il l'a indiqué dans l'introduction de cet exposé, le Conseil d'Etat ne se réjouit pas de présenter un projet de budget déficitaire. Il estime toutefois avoir limité au mieux les effets négatifs induits par plusieurs facteurs concomitants, et il n'entend pas relâcher son effort de maîtrise des dépenses courantes sur lesquelles il dispose d'une marge d'action.

Le Conseil d'Etat présente aujourd'hui ce projet de budget en ayant pleinement conscience des limites de l'exercice effectué. Il l'a néanmoins adopté dans un esprit pragmatique, et il estime qu'un tel budget qui limite l'évolution des dépenses tout en préservant les prestations publiques est susceptible de recueillir une majorité devant le Grand Conseil. Chacun à Genève est conscient que nous devons tout mettre en œuvre pour éviter de vivre un nouvel exercice sans budget voté.

Le Conseil rappelle en outre que ce sont au final les comptes qui donnent la mesure de l'état de santé des finances publiques. Dans ce sens, la tendance conjoncturelle favorable que l'on observe depuis quelques mois est de nature, si elle perdure, à influencer positivement les comptes de l'exercice 2017, de même que ceux de l'exercice suivant. Une indication sera fournie à ce propos au mois d'octobre, lorsque le présent projet de budget sera amendé en fonction des dernières estimations fiscales disponibles.

Bilan financier depuis 2014

Cet ultime projet de budget de la présente législature est aussi l'occasion de jeter un coup d'œil sur les années écoulées. Du point de vue des finances publiques, il nous paraît aujourd'hui légitime de tirer un bilan globalement positif de cette période. Ainsi, sur les trois années antérieures, les comptes font apparaître un résultat cumulé excédentaire à hauteur d'une trentaine de millions auxquels s'ajoute, sur la même période, une provision d'environ 450 millions pour les caisses de pension. Ce résultat apparaît satisfaisant pour une période marquée par un ralentissement économique au niveau international et national qui a freiné la progression des revenus fiscaux.

Sur cette période en demi-teinte, le Conseil d'Etat a fait le choix de poursuivre la stratégie de rattrapage en matière d'infrastructures nécessaires au maintien des conditions-cadres qui a été engagée il y a une dizaine d'années. Depuis le début de la législature, les dépenses brutes d'investissements se sont ainsi élevées à plus de 600 millions par année en moyenne, permettant la poursuite ou l'achèvement de plusieurs grands projets déterminants pour l'avenir de notre canton.

Grâce à la maîtrise des dépenses et à la bonne gestion de la trésorerie, ces investissements ont pu être entièrement autofinancés en 2015 et en 2016. Au final, cette configuration a favorisé un recul de la dette cantonale, dont le niveau a diminué de près d'un milliard entre fin 2014 et fin 2016.

Relations avec les communes

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a consacré beaucoup d'énergie au cours des quatre années écoulées à faire avancer le dossier de la répartition des tâches entre le canton et les communes. Ce chantier aurait dû permettre d'aboutir à un renforcement du rôle institutionnel des communes qui, à Genève, assument peu de prérogatives, ce qui explique en grande partie l'excellente santé de leurs finances (133 millions d'excédents et 3,8 milliards de fortune nette cumulée en 2016). A ce stade pourtant, et malgré les avancées obtenues (quatre lois votées, sans compter celles renforçant les instruments de collaboration intercommunale), ce chantier n'a pas permis de véritable évolution en vue d'un renforcement des compétences et des responsabilités communales.

Nous ne pourrions plus nous priver à l'avenir d'une réflexion sur la contribution de toutes les collectivités publiques aux besoins croissants de notre population.

Tracer le chemin du retour progressif à l'équilibre

Cela étant, s'agissant des finances publiques, il est indispensable d'anticiper l'avenir au-delà du prochain exercice budgétaire. La Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF, article 12) précise ainsi qu'en cas de budget déficitaire, le plan financier quadriennal doit démontrer le chemin du retour à l'équilibre.

C'est une exigence posée dans la loi, mais au-delà de l'aspect législatif, c'est une question de responsabilité politique. Notre Conseil n'entend pas s'y soustraire. La recherche d'économies dans le fonctionnement courant a atteint ses limites. Les mesures linéaires ne suffiront pas à maintenir nos finances sur de bons rails. Le Conseil d'Etat présentera dès lors durant l'automne des mesures d'assainissement, qui tiendront compte des défis à venir et contiendront des propositions de nature structurelle.

Pour équilibrer durablement les finances du canton, le Conseil d'Etat est certain qu'il pourra compter sur la compétence et le sens des responsabilités de tous les élus qui font vivre notre démocratie afin de relever les défis à venir et de réussir les réformes nécessaires.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au projet de loi établissant le budget de l'Etat de Genève pour l'exercice 2018.

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