

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 13 septembre 2016

Projet de loi

établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2017 (LBU-2017) (D 3 70)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 69, 96, 97, 108, 152, 154 et 156 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012;
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Contributions publiques

Art. 1 Perception des impôts

Le Conseil d'Etat perçoit les impôts conformément aux lois en vigueur.

Art. 2 Perception des centimes additionnels

Il est perçu en 2017, au profit de l'Etat, les centimes additionnels prévus au chapitre II de la présente loi.

Chapitre II Centimes additionnels

Art. 3 Personnes physiques

¹ Il est perçu 47,5 centimes, par franc et fraction de franc, sur le montant des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

² En application de la loi accordant une indemnité annuelle de fonctionnement à l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD) pour les années 2016 à 2019, du [...] (loi 11844), il est perçu, en 2017, 1 centime additionnel supplémentaire, par franc et fraction de franc, sur le montant des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

Art. 4 Personnes morales

Il est perçu :

- a) 88,5 centimes, par franc et fraction de franc, sur le montant de l'impôt cantonal sur le bénéfice des personnes morales;
- b) 77,5 centimes, par franc et fraction de franc, sur le montant de l'impôt cantonal sur le capital des personnes morales.

Art. 5 Successions et enregistrement

Il est perçu :

- a) pour les successions ouvertes après le 31 décembre 2016, 110 centimes, par franc et fraction de franc, sur les droits prévus aux articles 19 à 21 de la loi sur les droits de succession, du 26 novembre 1960; les successions ouvertes avant le 1^{er} janvier 2017 restent soumises aux centimes additionnels prévus par la loi budgétaire de l'année du décès;
- b) 110 centimes, par franc et fraction de franc, sur les droits prévus dans la loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969, à l'exception des amendes. Les actes enregistrés avant le 1^{er} janvier 2017 restent soumis aux centimes additionnels prévus par la loi budgétaire de l'année de leur enregistrement.

Chapitre III Budget**Art. 6 Budget**

Le budget de l'Etat de Genève pour 2017 est annexé à la présente loi.

Art. 7 Fonctionnement

¹ Les charges s'élèvent à 8 145 085 700 F et les revenus à 8 067 979 547 F hors imputations internes et subventions à redistribuer.

² L'excédent de charges s'élève à 77 106 153 F et l'excédent de charges avant dotations et dissolutions de provisions à 59 016 669 F.

Art. 8 Investissements

¹ Les dépenses d'investissement sont arrêtées à 762 952 258 F et les recettes à 14 651 900 F, hors prêts ordinaires.

² Les investissements nets s'élèvent à 748 300 358 F.

³ Les dépenses relatives aux prêts ordinaires sont arrêtées à 34 190 000 F et les recettes à 2 922 765 F.

Chapitre IV Emprunts

Art. 9 Emprunts

¹ Pour assurer l'exécution du budget, le Conseil d'Etat est autorisé à émettre des emprunts en 2017, au nom de l'Etat de Genève.

² Le Conseil d'Etat peut, en outre, renouveler en 2017 les emprunts venant à échéance ou remboursés par anticipation.

Chapitre V Garantie de l'Etat

Art. 10 Facturation

¹ Le taux de rémunération des engagements de pied de bilan de l'Etat est fixé pour l'année 2017 comme suit :

Transports publics genevois (TPG)	0,125%
Fondation de l'Ecole internationale de Genève	0,125%
Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID)	0,125%
Fondation Cité universitaire	0,125%
Haute école de travail social (HETS)	0,125%
Fondation d'aide aux entreprises	0,125%
Rentes genevoises	0,081%
Fondation des parkings (Genève-Plage)	0,125%
Palexpo SA	0,125%
Fondation pour l'expression associative	0,125%
Groupement local de coopération transfrontalière pour l'exploitation du téléphérique du Salève	0,125%

² La liste des engagements ci-dessus peut évoluer en cours d'exercice en fonction des engagements décidés par le Conseil d'Etat et/ou le Grand Conseil.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

Projet de budget 2017

en CHF

Projet de budget 2017

Budget 2016

Compte 2015

Fonctionnement

Revenus (hors imputations internes et subventions à redistribuer)	8 067 979 547 F	7 921 210 557 F	8 074 592 914 F
Charges (hors imputations internes et subventions à redistribuer)	8 145 085 700 F	7 911 778 164 F	8 095 417 074 F
Résultat net	- 77 106 153 F	9 432 393 F	- 20 824 160 F

Investissement

Recettes	14 651 900 F	21 367 190 F	143 469 541 F
Dépenses	762 952 258 F	772 972 430 F	630 225 173 F
Investissements nets	748 300 358 F	751 605 240 F	486 755 632 F

Il s'agit des investissements hors prêts à caractère général.

Investissement (Prêts)

Recettes	2 922 765 F	2 323 425 F	1 800 279 F
Dépenses	34 190 000 F	21 690 000 F	8 459 177 F
Investissements nets	31 267 235 F	19 366 575 F	6 658 898 F

Projet de budget 2017 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 2017 (PB 2017).

À l'issue d'un travail intensif mené avec le soutien de tous les départements et autres entités de l'Etat en vue de maîtriser l'évolution des dépenses, le Conseil d'Etat est parvenu à contenir le déficit projeté à hauteur de 77 millions de francs.

Ce résultat est influencé à la fois par la modeste progression des recettes fiscales et par l'augmentation importante des charges obligatoires, en particulier celles qui concernent les différentes aides sociales.

1. Introduction

Les travaux du Conseil d'Etat pour l'élaboration de ce projet de budget ont débuté en février. Ils ont été rendus particulièrement complexes par l'évolution incertaine de la conjoncture et par la prise en compte d'une augmentation conséquente des charges imposées par des lois ou des obligations.

La plus grande part de l'augmentation des charges revient aux diverses dépenses contraintes sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas prise. Il s'agit pour l'essentiel des subventions aux personnes physiques, des engagements envers les tiers et des charges de personnel transversales, qui augmentent au total d'environ 200 millions par rapport au budget 2016.

Hors dépenses obligatoires, les charges sur lesquelles le Conseil d'Etat dispose d'une marge de manœuvre politique sont maîtrisées : leur augmentation se chiffre à 65 millions, ce qui correspond aux moyens supplémentaires alloués en 2016 et 2017.

Le déficit de 77 millions n'est certes pas réjouissant. Compte tenu de la stagnation des revenus fiscaux prévue en 2016 et de la modeste progression inscrite au projet de budget 2017, la marge de manœuvre réduite à disposition a été utilisée au mieux. Aller plus loin dans la diminution des dépenses aurait impliqué de réduire des prestations publiques ou de ne pas accorder d'annuité en 2017, ce à quoi le Conseil d'Etat s'est refusé afin de ne pas fragiliser la cohésion sociale de notre canton, à l'heure où celui-ci doit affronter des défis majeurs.

Volonté de maîtriser les charges

À fin juin 2016, selon les informations qui étaient alors disponibles, le projet de budget faisait apparaître un déficit potentiel d'environ 200 millions de francs. Durant l'été 2016, le Conseil d'Etat a effectué de nombreux arbitrages pour réduire autant que possible le déficit budgétaire. Il a par ailleurs poursuivi son objectif d'économie concernant certaines charges de personnel, tant au sein de l'administration que du secteur subventionné.

La poursuite du plan de mesure initié en 2015 améliore le projet de budget 2017 de plus de 60 millions. S'ajoutant à certaines recettes supplémentaires, les arbitrages du Conseil d'Etat ont permis, au final, de réduire de plus de la moitié le déficit par rapport à ce qui était encore projeté au début de l'été. Les nombreuses mesures d'économie et d'efficacité prises au cours des deux dernières années apportent des résultats concrets, avec un effet positif durable de près de 300 millions qui améliorera également tous les budgets futurs. Le Conseil d'Etat est déterminé à poursuivre son effort de maîtrise des dépenses et, donc, de l'endettement du canton à long terme.

Explication des écarts

Le projet de budget 2017 intervient dans un contexte particulier. Pour rappel, le Grand Conseil refusait, le 18 décembre 2015, d'adopter le projet de loi 11719 établissant le budget de l'Etat pour l'exercice 2016. Suite à ce refus, le Conseil d'Etat, considérant les importantes divergences qui se manifestaient dans les positions des divers partis politiques, décidait de ne pas déposer une nouvelle loi amendée. Dès lors, et pour la première fois, le principe du budget selon les « douzièmes provisoires » s'est appliqué à l'ensemble de l'année.

Le Conseil d'Etat est ainsi amené à déposer aujourd'hui un projet de budget 2017 dans un cadre inédit, puisque le point de référence de l'année précédente est un exercice non doté d'un budget voté. Les deux tableaux ci-après résument les écarts entre le PB 2017 et, d'une part, le budget 2015 qui est le dernier budget formellement adopté par le Grand Conseil et, d'autre part, le budget 2016 selon les « douzièmes provisoires » qui permet à l'Etat de fonctionner durant l'exercice en cours.

Ecart par rapport au budget 2015

Le projet de budget 2017 en bref	B2015	PB2017	Ecart	en %
Charges de fonctionnement	7'819.4	8'145.1	325.6	4.2%
Revenus de fonctionnement	7'833.2	8'068.0	234.8	3.0%
Résultat net	13.8	-77.1		

Ecart par rapport au budget 2016

Le projet de budget 2017 en bref	B2016	PB2017	Ecart	en %
Charges de fonctionnement	7'911.8	8'145.1	233.3	2.9%
Revenus de fonctionnement	7'921.2	8'068.0	146.8	1.9%
Résultat net	9.4	-77.1		

La lecture de la croissance des charges doit être effectuée par rapport à ces deux référentiels. Cette croissance se monte à 4,2% sur deux exercices, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,1%, qui est en phase avec l'évolution historique de ces dix dernières années.

2. 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 deux ans, si elles n'ont pas permis de contrer l'effet de hausse importante des dépenses obligatoires, ont néanmoins amélioré le résultat 2015 de 144 millions. Elles devraient engendrer une amélioration supplémentaire du résultat à hauteur de 152 millions pour l'exercice 2016.

S'agissant du PB 2017, les mesures présentées par le Conseil d'Etat ont un effet positif de 62 millions, dont 28 millions proviennent de mesures annoncées dans les précédents budgets, parmi lesquelles figure la mesure imposant aux employeurs la transmission des certificats de salaires annuels de leurs employés (+16 millions de revenus en 2017, mesure 79). Le solde de 34 millions concerne de nouvelles mesures proposées par le Conseil d'Etat et visant à réduire les charges :

- Une réduction budgétaire sur certaines charges de personnel dans le cadre de l'objectif d'économie de -5% conduit à une économie de 11,1 millions (mesure 83).
- Une nouvelle réduction budgétaire équivalant à 1% sur certaines subventions génère une économie de 21 millions.
- Une mesure concernant l'assurance maladie visant à assimiler à un couple marié les concubins vivant ensemble avec au minimum un enfant en commun engendre une économie de 2 millions.

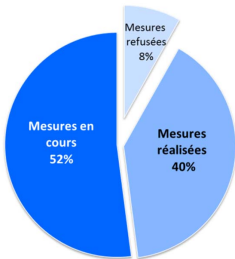
Année	Effets des mesures sur le résultat
2015	144 millions récurrents dès 2015
2016	152 millions + 144 millions = 296 récurrents dès 2016
2017	62 millions + 296 millions = 358 récurrents dès 2017

Enfin, un certain nombre de mesures encore à l'étude permettraient de générer des revenus supplémentaires et de réduire les charges sur les années suivantes. Ces mesures concernent notamment l'adaptation des tarifs Unireso et des horodateurs, la participation des communes aux transports collectifs et le financement du coût lié au vieillissement de la population. D'autre part, certaines propositions émanant de la consultation auprès de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de la fonction publique produiront leurs effets dès 2017.

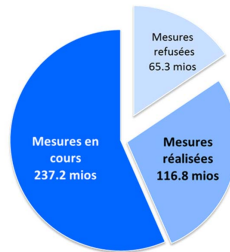
Un certain nombre de mesures ont en revanche été refusées par le Grand Conseil ou le corps électoral. Les mesures refusées présentaient un potentiel d'amélioration du résultat d'environ 65 millions. Il s'agit notamment de la mesure fiscale sur le plafonnement de la déduction des primes d'assurance maladie et accident, de celle concernant le soutien financier individuel aux personnes âgées et handicapées et de celle sur l'engagement de nouveaux collaborateurs en déduisant deux annuités à l'évaluation des dossiers des candidats.

Sur les 98 mesures présentées par le Conseil d'Etat, une grande majorité sont réalisées ou en cours de réalisation.

En nombre de mesures



En volume d'économies



3. Hausse modérée des revenus fiscaux

Contexte conjoncturel incertain

Ce projet de budget a été élaboré dans un contexte général marqué par l'incertitude. L'économie suisse dans son ensemble, fortement dépendante de l'étranger, tarde à retrouver de la vigueur. Le coup de frein causé par la brusque appréciation du franc en janvier 2015 se fait toujours ressentir en 2016. Les effets positifs du retour progressif de la croissance dans l'Union européenne sont contrebalancés par la mollesse de l'activité dans les pays émergents. Les secteurs d'activité à vocation exportatrice restent particulièrement sous pression.

La croissance économique nationale devrait ainsi demeurer limitée. Dans ses dernières prévisions du mois de juin, le Groupe de perspectives économiques (GPE) table sur une progression de 1,2 % pour le PIB suisse en 2016, et de 1,6% pour 2017.

À Genève, la reprise se fait attendre. Après avoir stagné en 2015, le PIB cantonal ne devrait connaître qu'une évolution modérée. Dans ses prévisions de juin, le GPE a légèrement revu à la baisse son estimation prévue pour 2016 (de 1% à 0,8%) et 2017 (de 1,6% à 1,4%).

Prévisions du GPE (juin 2016)	2016	2017
PIB CH	1,2 %	1,6 %
PIB GE	0,8 %	1,4 %
Chômage GE	5,8 %	5,9 %

L'économie genevoise reste entravée par le manque de dynamisme de la conjoncture mondiale, en particulier asiatique. Les exportations de marchandises ont légèrement reculé durant le premier semestre 2016, tandis que le secteur financier doit s'adapter aux conditions monétaires actuelles, notamment les taux d'intérêts négatifs.

La stagnation de l'indicateur LEA-PICTET-OCSTAT (LPO), qui anticipe la conjoncture genevoise, ne laisse pas augurer une forte reprise à court terme. Une légère accélération de la croissance est néanmoins attendue en 2017, au gré notamment de l'amélioration de la conjoncture mondiale et de ses effets pour les secteurs exportateurs.

Evolution globale des revenus fiscaux

Le projet de budget 2017 fait apparaître une hausse de 101 millions de francs des impôts, taxes et droits par rapport au budget 2016, soit +1,6%. Après une quasi-stagnation en 2016, cette progression modérée en 2017 s'appuie principalement sur l'évolution favorable de l'impôt des personnes morales, tandis que celui des personnes physiques marque le pas.

Ce projet de budget inclut à ce stade l'effet fiscal positif de deux mesures du Conseil d'Etat, à savoir le plafonnement de la déduction liée aux frais de déplacement professionnels effectifs

(+28 millions) et l'envoi systématique par les employeurs des certificats de salaire annuels de leurs employés à l'administration fiscale (+16 millions).

La mesure concernant la limitation des frais de déplacement effectifs fera l'objet d'une votation populaire le 25 septembre prochain, la loi adoptée par le Grand Conseil ayant fait l'objet d'un référendum. Cette mesure avait déjà été inscrite dans le budget 2016. Quant à la mesure relative à l'envoi systématique des certificats de salaire, elle sera prochainement examinée par le Grand Conseil.

Si l'on ne tient pas compte de l'effet de ces deux mesures, le montant total des impôts projetés augmente de 85 millions de francs (+1,3%).

	en millions CHF				
	C 2015	B 2016	PB 2017	PB 2017 - B 2016	Ecart
Personnes physiques (PP)	3'888	3'886	3'774	-113	-2.9%
Personnes morales (PM)	1'391	1'478	1'580	102	+6.9%
Part cantonale aux recettes fédérales	415	405	460	54	+13.4%
Impôts immobiliers	500	436	465	28	+6.4%
Droits de successions et donations	147	108	118	10	+9.3%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	108	111	114	4	+3.3%
Autres impôts	12	15	14	0	-3.1%
Total Impôts, taxes et droits	6'461	6'440	6'524	85	+1.3%
Mesure fiscale 59A (frais de déplacement)	-	28	28		
Mesure fiscale 79 (certificat de salaire)	-	0	16		
Total Impôts, taxes et droits	6'461	6'468	6'568	101	+1.6%

Recul de l'impôt des personnes physiques

L'impact fiscal des mesures mentionnées ci-dessus concerne essentiellement l'impôt des personnes physiques, à hauteur de +27 millions pour le plafonnement des frais de déplacement (1 million supplémentaire revenant à la part cantonale à des recettes fédérales) et de +16 millions pour l'envoi systématique des certificats de salaire.

En tenant compte de cette dernière mesure, l'impôt projeté des personnes physiques affiche une baisse de 97 millions, équivalant à -2,5% par rapport au budget 2016. En excluant cet effet, l'impôt des personnes physiques recule de 113 millions de francs, soit -2,9%.

Cette évolution négative est principalement due à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune, qui avaient vraisemblablement été surévalués dans les estimations du budget 2016, ce qui génère un effet de base dans la comparaison avec le projet de budget 2017. Sur la base de l'avancement des taxations effectives, il s'avère aujourd'hui que l'impôt produit pour l'année 2014 – qui sert de point de départ concret pour les projections du projet de budget 2017 – est moins important que ce qui était encore prévu l'an dernier.

Au final, selon les estimations actuelles, l'impôt sur le revenu marque donc le pas sur les trois dernières années, tandis que l'impôt sur la fortune connaît une progression très modérée. Il faut y voir l'influence du ralentissement de la croissance économique, qui se concrétise dans la relation entre l'évolution du produit intérieur brut et celle des revenus fiscaux.

Progression de l'impôt des personnes morales

Selon les projections actuelles, cet impôt devrait progresser de 102 millions (+6,9%) en 2017 par rapport au budget 2016, et ceci malgré le contexte conjoncturel morose. Cette prévision se fonde sur les indications fournies en janvier 2016 par un échantillon d'entreprises parmi les plus importantes du canton. Une nouvelle enquête sera effectuée courant octobre, selon le calendrier habituel, dont les résultats induiront, cas échéant, une adaptation du projet de budget.

La progression de l'impôt des personnes morales est principalement liée à une augmentation des recettes fiscales effectivement enregistrées sur l'exercice 2014, qui servent de point de départ à la projection. Contrairement à l'impôt des personnes physiques, celui des personnes morales pour l'année 2014 s'avère plus élevé que ce qui était prévu l'an dernier. Cette amélioration concerne également la part cantonale aux recettes fédérales, qui augmente de 54 millions (+13,4%). L'évolution de l'impôt des personnes morales est en outre influencée positivement par la création de nouvelles sociétés anonymes en lien avec la transformation de la structure juridique de certains établissements financiers.

S'agissant de la structure de l'impôt des personnes morales, deux tiers de celui-ci proviennent de trois grands secteurs, à savoir banque et assurances, horlogerie et intermédiaires du commerce (en particulier : activités de négoce).

Les proportions respectives de ces secteurs ont connu des variations importantes ces dernières années. Entre 2007 et 2016, la part de l'horlogerie dans l'impôt des personnes morales a ainsi doublé, passant de 11% à 22%. A noter que cette part avait atteint un pic de 24% en 2014. Durant la même période, la part du secteur banque et assurances a diminué de 42% à 28%. Quant à celle des intermédiaires du commerce, elle est passée de 16% en 2007 à 17% en 2016, après avoir enregistré un sommet de 21% en 2011.

Augmentation des revenus non fiscaux

Les revenus non fiscaux sont globalement en augmentation de 46 millions par rapport au budget 2016. Le principal élément de cette évolution concerne les revenus perçus de la Confédération en lien avec la croissance des subsides d'assurance maladie et des prestations complémentaires pour les personnes âgées et les personnes handicapées, soit au total près de 21 millions.

L'autre variation importante correspond à la progression des revenus perçus par le Pouvoir Judiciaire concernant les émoluments, les amendes et les confiscations (+20 millions).

D'autres augmentations viennent également améliorer les revenus du PB 2017. Il s'agit en particulier de l'augmentation des revenus des intérêts fiscaux perçus (+10 millions), des rétrocessions de cotisations d'assurance maladie excessives pour les bénéficiaires de subsides (+4 millions) et du financement des locaux mis à disposition de l'Hospice général et de l'IMAD dans le cadre du désenchevêtrement des tâches canton-communes (+4 millions).

Ces augmentations sont en partie compensées par des révisions à la baisse de certains revenus, dont les plus significatifs concernent les montants perçus au titre de la péréquation intercantonale pour la compensation des charges (-10 millions) et une variation du revenu perçu en 2016 suite au transfert d'actifs aux Ports-francs (-6 millions).

Le PB 2017 inscrit 38,7 millions de revenus prévus pour la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse, pour laquelle les perspectives sont plus positives que lors de la publication du PB 2016. Ces revenus avaient déjà été intégrés au budget 2016.

4. Croissance des charges

Référentiels pour la comparaison des charges

Comme indiqué dans l'introduction de cet exposé des motifs, le budget 2016 a été établi selon les règles des « douzièmes provisoires ». Il a ainsi été construit sur la base d'éléments du budget 2015 et du projet de budget 2016 complété des amendements du Conseil d'Etat.

Pour les charges de personnel, les charges de biens et services et autres charges d'exploitation, ainsi que pour les subventions à des collectivités et à des tiers, le budget est calculé sur la base du budget 2015, auquel s'ajoutent les crédits supplémentaires accordés durant l'exercice 2015. Pour les autres éléments de dépenses liés à des obligations légales, la référence est le projet de budget 2016, complété des amendements du Conseil d'Etat de novembre 2015, tels que transmis à la Commission des finances.

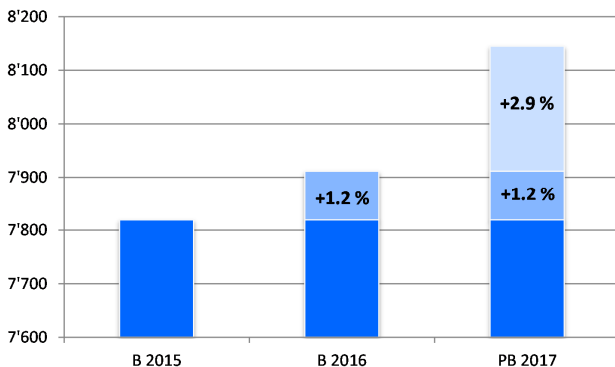
La lecture de la croissance des charges est par conséquent rendue plus complexe cette année par le fait que certaines charges du PB 2017 expriment une croissance par rapport à l'année de référence 2015 (notamment les charges de personnel et les dépenses générales) et d'autres par rapport au projet de budget 2016 présenté par le Conseil d'Etat complété de ses amendements.

Croissance des charges par rapport à 2015 et 2016

Le total des charges du projet du PB 2017 se monte à 8'145,1 millions, soit une augmentation de 233,3 millions (+2.9%) par rapport au budget 2016.

Si l'on compare l'évolution des charges par rapport au budget 2015, l'augmentation se monte à 325.6 millions (4,2%), soit une croissance moyenne de 2,1% par an.

En termes annuels, la croissance des charges en 2017 (2.9%) est plus importante que celle de 2016 (1,2%). Cette différence est expliquée en partie par la prise en compte au PB 2017 des crédits supplémentaires demandés par le Conseil d'Etat et attribués en 2016.

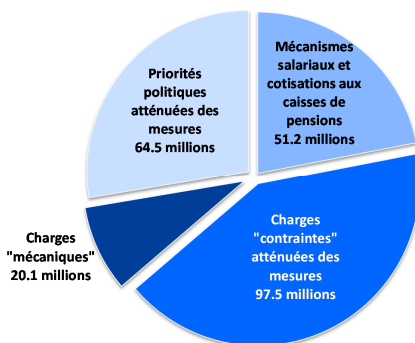


Décomposition de la croissance des charges

La croissance des charges de 233,3 millions au PB 2017 comporte des charges incontournables d'un montant de 168,8 millions (+2,1%) pour lesquelles le Conseil d'Etat n'a aucune marge de manœuvre. Ces charges incontournables se composent de charges de

personnel transversales (+51,2 millions par rapport au B 2016), de charges contraintes (+97,5 millions) et de charges dites « mécaniques » (+20,1 millions).

Le solde de l'accroissement des charges de 64,5 millions (0,8%) est affecté aux projets prioritaires en fonction de choix politiques, en particulier dans les domaines de la formation, de la santé, de la mobilité et de la sécurité. En raison de la nature des charges concernées, cette hausse représente une variation sur les deux exercices 2016 et 2017.



- 1. Mécanismes salariaux, cotisations aux caisses de pension et effets induites des engagements** : les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat augmentent de 51,2 millions. Pour rappel, le Grand Conseil a décidé, le 26 février dernier, de rétablir dans la loi l'automatisme des annuités de la fonction publique. Après l'exercice 2015 (annuité partielle) et l'exercice 2016 (pas d'annuité), le Conseil d'Etat a par ailleurs jugé qu'il était nécessaire, vis-à-vis notamment des jeunes collaborateurs, d'octroyer au personnel l'annuité 2017. Selon les règles en vigueur, cela représente un montant de 43,1 millions. Ce montant est compensé par l'effet de rajeunissement des effectifs via le remplacement des départs en retraite, qui diminue les charges de 35,6 millions. Ce dernier montant correspond au cumul de ces effets de rajeunissement pour deux exercices (2016 et 2017), puisque la base de référence est pour ce type de charges le budget 2015.

L'augmentation du taux de cotisation à la CPEG (+0,67% sur le traitement cotisant) génère une augmentation de 23,2 millions de charges sociales en application de la LCPEG. Suite aux faibles effectifs de départ en pré-retraite constatés depuis 2014 et de leur augmentation prévue en 2017, une hausse de 2,5 millions du budget destiné aux ponts-AVS est nécessaire.

Enfin, les postes prévus au budget 2015 ont un impact en 2016 qui se monte à environ 19 millions. Le coût de ces postes n'a pas été valorisé sur douze mois au budget 2015.

- 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 101,8 millions. Cette hausse est partiellement compensée par l'effet des mesures du Conseil d'Etat pour un montant de -4,3 millions, dont -2,3 millions liés à la suppression de l'effet de seuil (L 11540) et -2 millions liés à une économie sur les subsides aux concubins.

La croissance des charges contraintes s'explique principalement par l'augmentation des prestations versées par l'Hospice général (+20,9 millions pour l'action sociale et +6

millions pour l'aide aux migrants), des subsides d'assurances maladies (+23,6 millions), des prestations complémentaires AVS (+16,5 millions) et AI (+9,4 millions). Enfin, les allocations familiales pour personnes non actives sont en hausse de 9 millions, les bourses d'études de 6,5 millions et les prestations complémentaire familiales de +2,6 millions.

Il convient également de relever que ces hausses de charges sont partiellement compensées par une hausse des revenus de 23,5 millions en relation avec celles-ci, si bien que l'impact net des charges contraintes sur l'évolution du résultat est de 74 millions.

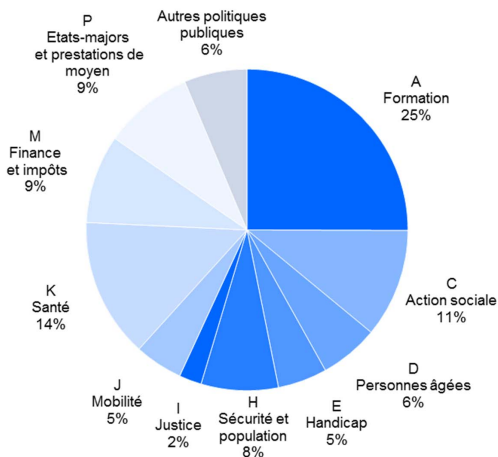
- 3. Charges « mécaniques »** (amortissements, intérêts, RPT et provisions) : ces charges progressent de 20,1 millions en raison d'une hausse des amortissements (+26,1 millions), de provisions au service des prestations complémentaires (+3,8 millions) et des charges de la péréquation financière intercantonale (+2,8 millions). Ces hausses sont partiellement compensée par une diminution des intérêts de la dette (-16,3 millions). Le coût de la dette évolue favorablement en raison du niveau des taux d'intérêts. Ainsi, le coût de financement de l'Etat est en baisse et se situe à 187 millions pour l'année 2017.

Cette catégorie de charges contient également une première hausse de dépenses provenant de l'application de la loi 11761 instituant la répartition des tâches entre les communes et le canton (+3,5 millions). Ce financement est totalement compensé par une hausse de revenus (voir en fin de chapitre 4).

- 4. Priorités politiques** : le solde de la croissance des charges, soit un montant de 64,5 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques, compensées par des économies et des mesures décidées par le Conseil d'Etat. Ces besoins correspondent à la croissance sur deux exercices.

Evolution des budgets par politique publique

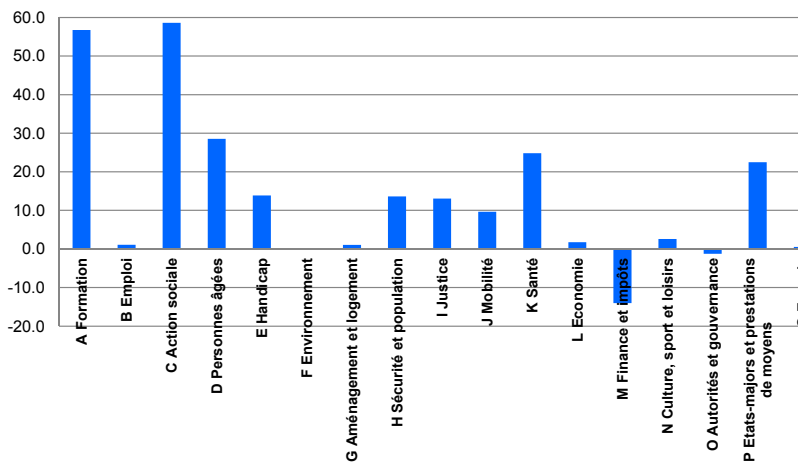
Répartition des charges par politique publique



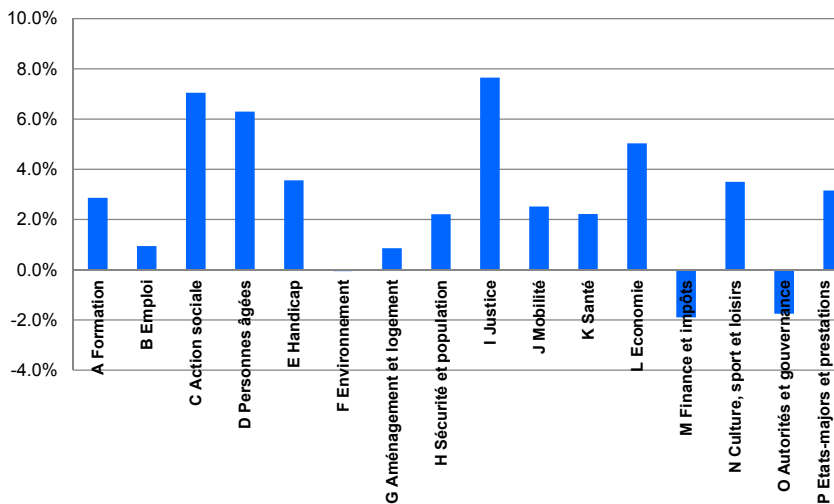
Les trois politiques publiques dotées des charges les plus importantes (A Formation, C Action sociale et K Santé) représentent la moitié du total du budget.

Les tableaux ci-dessous illustrent la croissance totale des charges par politique publique, en pourcent et en millions, pour 2017. Les principales variations sont commentées ci-après.

Evolution des charges par politique publique (en millions)



Evolution des charges par politique publique (en %)



A Formation

Il convient de rappeler qu'en l'absence de budget 2016 voté, le projet de budget 2017 prévoit les ressources pour deux exercices complets, soit les années 2016 et 2017. La variation de postes s'explique par :

- L'augmentation des effectifs d'élèves aux rentrées scolaires 2016 et 2017, avec près de 2'000 élèves supplémentaires (+181,1 postes), et l'ouverture de l'école de commerce Raymond-Uldry à la rentrée 2017 (+3 postes).
- La mise en œuvre à la rentrée 2016 de l'accord entre le Conseil d'Etat et les associations d'enseignants portant principalement sur les maxima d'élèves par classe à l'enseignement secondaire II (+46 postes).
- La mise en œuvre partielle de l'école inclusive aux rentrées 2016 (+13 postes) et 2017 (+13,2 postes).
- L'augmentation des bénéficiaires des dispositifs Cap Formation et Qualification + (+4,2 postes).
- Financièrement neutres, la résorption de la provision pour réserve de carrière des enseignants à la rentrée 2016 (+12 postes) et des réallocations et des transferts en provenance d'autres politiques publiques (+7,5 postes).
- Des mesures d'économie prises à la rentrée 2016 portant sur l'optimisation des classes au cycle d'orientation, le redimensionnement des évaluations communes au cycle d'orientation et la suppression de dégrèvements à l'enseignement secondaire II (-26,8 postes), la suppression de poste au service de la recherche en éducation (-0,8 poste) ainsi que d'autres mesures d'économies n'ayant pas d'impact sur les postes, comme le passage de la formation continue facultative des enseignants hors temps d'enseignement à la rentrée 2016.

L'ensemble des mesures d'économies ont permis d'autofinancer en 2016 les augmentations de postes liés à la rentrée 2016.

Le total des charges augmente de 56,8 millions par rapport au budget 2016. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les postes octroyés au budget 2015 pour la rentrée scolaire 2015 ont un impact qui se monte à 12 millions en 2016.
- Les postes prévus pour les rentrées scolaires 2016 et 2017 induisent un coût de 26 millions.
- Les mesures d'économies mises en place à la rentrée 2015 génèrent un gain de 5,6 millions.
- Les mesures d'économies mises en place en 2016 génèrent un gain de 11,2 millions.
- Les mesures d'économies prévues en 2017 génèrent un gain de 9,7 millions (charges de personnel, dépenses générales et subventions).
- Les charges de personnel transversales (cotisations à la CPEG, annuités, etc.) augmentent de 14,6 millions.
- Les subventions enregistrent une augmentation de 24 millions se déclinant comme suit :
 - Ajustement aux prévisions de dépenses des subventions octroyées aux personnes physiques pour 9,2 millions (essentiellement les bourses d'études et d'apprentissage pour 6,5 millions, les frais de placement pour 1,4 million, l'assistance éducative en milieu ouvert pour 0,5 million).
 - Augmentation du nombre de places nécessaires dans l'éducation spécialisée pour 3,2 millions.
 - Dispositif Qualification+ : 1,8 million
 - Contribution HES-SO : 2 millions
 - Mise en service de bâtiments de l'Université de Genève : 5,6 millions

C Action sociale

Le total des charges dévolues aux prestations d'action sociale augmente de 58,6 millions. Les principales variations entre les deux exercices concernent les éléments suivants :

- Augmentation des besoins en matière de subsides d'assurance-maladie (+23,6 millions).
- Economie de -2,3 millions en lien avec la mesure sur la suppression de l'effet de seuil dans le dispositif de prise en charge du subside d'assurance-maladie pour les bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI.
- Economie de -2 millions en lien avec les subsides d'assurance maladie accordés aux concubins.
- Augmentation des montants en lien avec les assurés débiteurs (+1,5 million).
- Augmentation des remises de cotisation AVS (+0,8 million).
- Effets de la loi 11761 (LRT) en matière de remises de cotisations AVS et de mises à disposition des locaux (+1,8 million),
- Augmentation du nombre de bénéficiaires d'allocations familiales pour personnes non actives (+9 millions).
- Croissance des prestations complémentaires familiales (+2,6 millions).
- Augmentation de 20,9 millions des montants liés aux prestations d'aide sociale versées pas l'Hospice général.
- Augmentation de 6 millions des montants liés aux prestations d'aide aux migrants versées pas l'Hospice général.
- Modification des clés de ventilation du personnel du service des prestations complémentaires engendrant un transfert neutre de -1,4 million sur les politiques publiques D « Personnes âgées » et E « Handicap ».

D Personnes âgées

Le total des charges dévolues à cette politique publique augmente de 28,5 millions. Les principales variations entre les deux exercices concernent les éléments suivants :

- Augmentation de 7,8 millions en lien avec la planification relative à l'ouverture de nouvelles places en EMS.
- Ajustement de 1,9 million des provisions en lien avec les prestations complémentaires versées aux personnes âgées.
- Augmentation de 16,5 millions en lien avec les prestations complémentaires AVS prévues.
- Suppression du montant d'économie (2,1 millions) lié au refus par le corps électoral de la loi modifiant les prestations complémentaires cantonales (L 11542).
- Modification des clés de ventilation du personnel du service des prestations complémentaires engendrant un transfert neutre de 1,1 million de la politique publique C « Action sociale » sur la politique publique D « Personnes âgées ».

E Handicap

Le total des charges dévolues à cette politique publique augmente de 13,9 millions. Les principales variations entre les deux exercices concernent les éléments suivants :

- Augmentation de 3,3 millions en lien avec la planification relative à l'ouverture de places en EPH.
- Augmentation de 9,4 millions en lien avec les prestations complémentaires AI prévues.
- Ajustement de 1,4 million des provisions en lien avec les prestations complémentaires versées aux personnes handicapées.
- Suppression du montant d'économie (1,8 million) lié au refus par le corps électoral de la loi modifiant les prestations complémentaires cantonales (L 11542).
- Modification des clés de ventilation du personnel du service des prestations complémentaires engendrant un transfert neutre de 0,2 million de la politique publique C « Action sociale » sur la politique publique E « Handicap ».

H Sécurité et population

L'augmentation des charges de 13,6 millions est constituée des éléments suivants :

- Augmentation de 15,4 millions pour les charges de personnel provenant principalement des mécanismes salariaux 2017 (5,3 millions), des coûts induits des postes prévus au budget 2015 dans le domaine de la sécurité publique et du pénitentiaire mais dont la valorisation ne portait pas sur douze mois au budget 2015 (6,3 millions), et d'une augmentation de 66 postes dont 16 sont totalement autofinancés par des revenus liés directement à leur activité et 28 intégralement couverts par un financement pérenne provenant de la Confédération.
- Diminution de 1,4 million pour les dépenses générales principalement sur le programme H02 « Sécurité publique ».
- Augmentation de 0,9 million pour les amortissements sur l'ensemble des programmes.
- Diminution de 1,2 million pour les subventions notamment du programme H02 « Sécurité publique ».

I Justice

Le total des charges de politique publique augmente de 13,1 millions. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Augmentation d'environ 5,6 millions liée à diverses modifications légales cantonales et fédérales.
- Augmentation de 7,1 millions de provisions pour débiteurs douteux afin de tenir compte de l'augmentation des revenus de la filière pénale et du taux de recouvrement.

J Mobilité

Le total des charges de la politique publique augmente de 9,7 millions. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Augmentation de l'indemnité versée aux TPG (5,3 millions) tenant compte d'une économie de 1,7 million.
- Hausse des subventions versées aux autres opérateurs de transports publics (1,2 million).
- Versement aux CFF d'une contribution aux coûts de projet du réseau express régional Léman Express engagés sur la partie suisse (1,4 million).

K Santé

Le total des charges de la politique publique K « Santé » augmente de 24,8 millions. Les principales variations entre les deux exercices concernent les éléments suivants :

- Augmentation de 16,2 millions des subventions aux HUG afin de faire face aux défis sociodémographiques et de permettre l'ouverture de nouveaux bâtiments et équipements.
- Augmentation de 11 millions de la subvention IMAD, afin de faire face aux défis sociodémographiques et de permettre l'ouverture d'immeubles avec encadrement pour personnes âgées.
- Augmentation de 2,9 millions pour permettre l'ouverture de foyers de jour, d'unités d'accueil temporaire de répit et médicalisées.
- Octroi de moyens supplémentaires aux cliniques genevoises de Joli-Mont et Montana avant leur fusion avec les HUG (1,4 million).
- Octroi de ressources pour l'amélioration des filières de soins (0,7 million).
- Octroi de ressources pour le déploiement de « Mon dossier médical » (1,4 million).
- Prise en charge par le canton du financement des locaux mis à disposition de l'IMAD, de l'Hospice général et des Foyers, découlant de l'application de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et canton (L11761) (1,7 million).
- Annuités 2017 (8 millions).
- Augmentation en lien avec l'augmentation 2017 des cotisations à la CPEG (6 millions).
- Mesures d'économies (-26,2 millions).

Répartition des tâches entre les communes et le canton

L'exercice 2017 est aussi celui de la première mise en œuvre de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT – A 2 04). Ce projet de budget tient compte du premier train de répartition des tâches (loi 11761 du 18 mars 2016), qui concerne les politiques publiques liées au parascolaire (le GIAP), à l'action sociale (cotisation minimale AVS, locaux de l'Hospice général) et à la santé (locaux de l'IMAD), ainsi que du 2^e train de loi concernant la culture (loi 11872 du 1^{er} septembre 2016).

Au total, en 2017, le canton transfère pour 17,4 millions de subventions aux communes, alors que celles-ci transfèrent pour 8,4 millions de subventions au canton, pour un montant net de 9 millions. Toutefois, en raison de la compensation des flux entrants et sortants à l'intérieur d'un même programme, l'impact total net sur les charges de l'Etat n'est que de 3,5 millions, compensés par un revenu du même montant. La mise en œuvre de la LRT est donc budgétairement neutre pour l'Etat et pour les communes puisque, dans l'attente de la bascule fiscale, le financement de ces subventions est aussi transféré.

5. Stabilisation des investissements à un niveau élevé

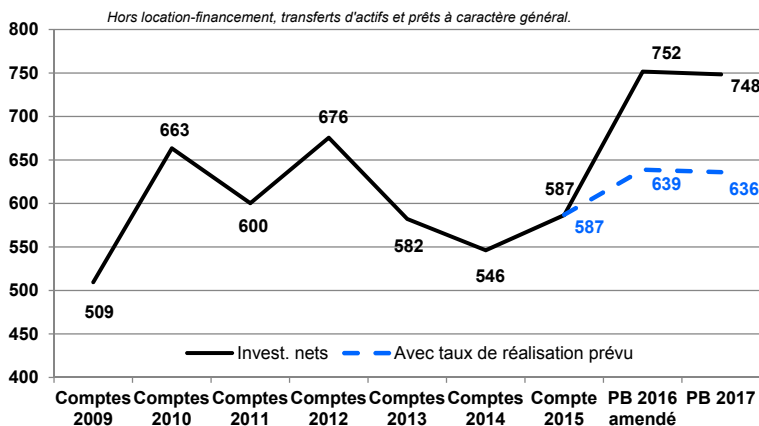
Projet de budget d'investissement	en millions	
	PB 2016 amendé	PB 2017
Dépenses d'investissement	773	763
Recettes d'investissement	21	15
Investissements nets	752	748

Le projet de budget 2017 s'établit ainsi à 763 millions de dépenses pour 15 millions de recettes, soit un volume d'investissement net de 748 millions.

Depuis une décennie, le niveau des investissements est tendanciellement en hausse, afin de rattraper le retard pris en la matière durant les décennies antérieures.

Le Conseil d'Etat s'est employé, dans le cadre de l'actualisation de son plan décennal des investissements courant 2016, à stabiliser ce montant, tout en le maintenant à un niveau élevé. Ceci explique l'évolution du niveau des investissements depuis l'année 2016, conformément à la mesure du Conseil d'Etat annoncée il y a un an et visant à plafonner les investissements.

Le projet de budget 2017 des investissements est directement issu de la planification pluriannuelle des investissements adoptée en début année par le Conseil d'Etat. Il est composé à hauteur de 96% de crédits d'investissement votés ou déposés au Grand Conseil.



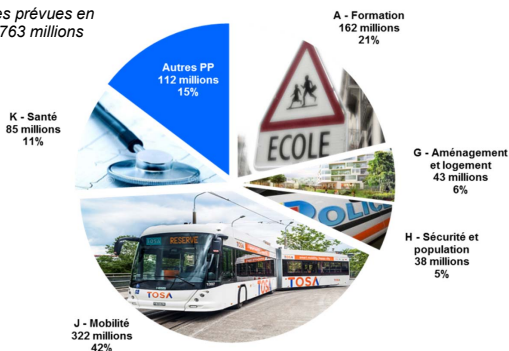
De manière à tenir compte des décalages potentiels de certains chantiers prévus (recours, oppositions ou retards d'exécution des travaux) et des projets non encore adoptés par le

Grand Conseil, le taux de réalisation retenu est de 85% pour les investissements budgétés en 2016 et 2017.

Répartitions des dépenses par politique publique et principaux projets.

Près de 85% des investissements se concentrent sur cinq politiques publiques : *Mobilité* (42%), *Formation* (21%), *Santé* (11%), *Aménagement et logement* (6%) et la *Sécurité* (5%).

Dépenses prévues en
2017 : 763 millions



Le projet de budget 2017 des investissements se caractérise également par une concentration des besoins sur les infrastructures essentielles au développement du canton et au cadre de vie de ses habitants. Les dix principaux projets d'investissement concentrent près de 50% des dépenses.

Dans le domaine de la **mobilité**, les principaux projets sont, notamment, le CEVA (110 millions), qui reste en 2017 le plus gros chantier du canton, et le projet d'agglomération (46 millions) dont le début des travaux pour la route des Nations est prévu en 2017. La construction du dépôt TPG "En Chardon" suit son cours (subvention de 30 millions) ainsi que les études et les réalisations relatives au développement des infrastructures ferroviaires (26 millions) et du réseau de tramways (21 millions), qui continuent d'avancer.

Les grandes réalisations pour la **formation** se poursuivent avec la finalisation des 5^{ème} et 6^{ème} étapes du CMU (45 millions) et la mise en service à la rentrée 2017 de l'école de commerce de Frontenex (17 millions). De nouveaux projets démarrent en 2017, comme les études pour la démolition-reconstruction du CO Renard (0,5 million), la rénovation du collège Rousseau (2 millions), ainsi que les rénovations d'Uni Bastions (1 million) et du CO Budé (4 millions).

Au titre des infrastructures de la **santé**, on relève, pour les HUG, la finalisation des travaux ainsi que l'équipement du nouveau bâtiment des lits (24 millions) tout comme la phase 3.3 de la Maternité (17 millions).

En ce qui concerne la **sécurité**, l'extension de la Brenaz (+100 places) s'achève, tout comme les études pour le futur établissement pénitentiaire des Dardelles. Les études débutent également pour la construction d'un bâtiment administratif pour la Police Internationale.

Le soutien à la mise à disposition de **logements d'utilité publique** continue (33 millions) au travers d'acquisitions de parcelles et de dotations aux communes et aux fondations.

À noter enfin qu'environ trois quarts des dépenses planifiées en 2017 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

Sur la base du projet de budget des investissements 2017, l'autofinancement des investissements nets serait assuré à hauteur de 52%. Toutefois, le Conseil d'Etat ne peut en conclure que l'endettement de l'Etat augmentera en 2017.

Quand bien même les deux précédents projets de budget prévoyaient une croissance de l'endettement, celle-ci ne s'est pas vérifiée dans les faits. L'exercice 2015 a montré que l'Etat s'est retrouvé avec des surplus de trésorerie qu'il a pu consacrer à la réduction des emprunts (0,7 milliard de réduction de la dette en 2015). L'exercice 2016 devrait également conduire à une légère baisse de la dette.

Par conséquent, dans le contexte économique actuel, 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.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat ne se réjouit pas de présenter un projet de budget déficitaire. Depuis le début de cette législature, il a insisté sur la nécessité d'assainir durablement les finances cantonales et de contenir les dépenses de manière, d'une part, à assurer la pérennité de l'Etat et des prestations publiques – notamment en faveur des plus vulnérables – et, d'autre part, à aborder dans les meilleures conditions possibles la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).

Il serait toutefois faux de dramatiser la situation. Notre dette est certes très élevée, mais grâce à sa bonne gestion et au contexte des marchés, son coût est limité. Notre Conseil réitère sa volonté de maîtriser l'endettement du canton. Le frein à l'endettement tel qu'il est prévu par la loi constitue une garantie pour éviter de potentiels dérapages, et doit inciter les acteurs de la vie politique à effectuer des arbitrages selon les priorités.

A ce titre, les efforts pour réduire les dépenses ont produit des résultats tangibles et durables, et ils se poursuivent : la volonté de réformer le fonctionnement de l'Etat, de renoncer au superflu et d'étudier les pistes de nouveaux revenus est intacte, comme en témoigne la mise en œuvre à un rythme soutenu du Plan de mesures du Conseil d'Etat. Les mécanismes salariaux prévus par la loi sont respectés. Les postes nécessaires au bon fonctionnement du service public et de la société sont inclus dans ce projet de budget, conformément aux règles en vigueur.

Le Conseil d'Etat déposera en novembre une planification financière à moyen terme. Celle-ci sera cohérente avec les travaux actuellement menés pour mettre en œuvre la RIE III en 2019. Lors de la présentation de sa stratégie, le 30 août 2016, le Conseil d'Etat a insisté sur sa volonté de ne pas péjorer les prestations publiques en raison des effets temporaires de la réforme et a proposé de suspendre, pour une durée de cinq ans, le mécanisme du frein au déficit. Le plan financier quadriennal se concentrera dès lors sur les conditions du retour à l'équilibre sur la base du périmètre des dépenses et des revenus de l'Etat hors impacts de la RIE III.

Le Conseil d'Etat estime que notre canton dispose du potentiel humain et économique nécessaire pour traverser cette période d'incertitudes conjoncturelles sans péjorer le service public et en préservant la cohésion sociale. Il est convaincu que la préservation et la consolidation de nos conditions-cadres permettront à notre économie de s'appuyer sur l'amélioration de la conjoncture mondiale prévue dès 2017 pour retrouver sa dynamique. A moyen terme, la RIE III constituera en outre un levier essentiel pour inspirer la confiance et favoriser durablement la relance du moteur économique cantonal.

Il convient aussi, pour ceci, que les différents groupes politiques soient en mesure de faire preuve de réalisme de manière à trouver des compromis sur les grands projets déterminants pour le futur.

Le Conseil d'Etat, unanime, a pour sa part élaboré un projet de budget raisonnable et mesuré en optimisant les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Il compte sur le sens des responsabilités des uns et des autres afin que le débat sur ce projet de budget se déroule de manière sereine et constructive, dans l'intérêt de nos concitoyens.

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 2017.

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