

ANALYSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CANTON DE GENÈVE

Une étude commandée par
l'Etat de Genève

Executive summary

2020



Mandant
L'Etat de Genève

Editeur
BAK Economics AG

Interlocuteur
Marco Vincenzi
Chef de projet
T +41 61 279 97 26, marco.vincenzi@bak-economics.com

Michael Grass, direction,
Directeur secteur Finances publiques
T +41 61 279 97 23, michael.grass@bak-economics.com

Marc Bros de Puechredon, direction,
Directeur Marketing, acquisition et communication
T +41 61 279 97 25, marc.puechredon@bak-economics.com

Traitement du projet
Michael Grass
Martin Peters
Sebastian Schultze
Marco Vincenzi

Copyright
Tout le contenu de la présente étude, en particulier les textes et les images, est protégé par le droit d'auteur. Les droits d'auteur appartiennent à BAK Economics AG. L'étude peut être citée avec mention de la source («Source: BAK Economics»).
Copyright © 2020 by BAK Economics AG
Tous droits réservés

Remarques introductives

Le projet

BAK Economics SA (BAK) a procédé à une analyse des dépenses de fonctionnement pour le compte du département des finances et des ressources humaines du canton de Genève.

Cette étude présente une analyse comparative des dépenses nettes de fonctionnement engagées dans les domaines suivants : administration générale, sécurité publique, formation, culture, santé, assurance sociale, transports et économie.

L'évaluation a pour objectif d'identifier les champs d'analyse présentant des coûts supérieurs à la moyenne suisse. Dans cette démarche, les coûts politiquement influençables (coûts par cas) sont isolés des coûts d'ordre structurel (coûts structurels; dus par exemple à la démographie défavorable, etc.), puis analysés.

Contexte

L'environnement des collectivités publiques suisses a évolué ces dernières années. Celles-ci doivent faire face à des incertitudes sur les recettes à moyen terme, à des difficultés conjoncturelles et structurelles, et à des conditions cadres de dépenses moins favorables à moyen et à long terme (principalement liées à la santé et aux prestations sociales, notamment en raison du vieillissement de la population).

Dans ce contexte, de nombreux cantons ont entrepris, avec le soutien de BAK Economics, d'examiner la structure de leurs dépenses afin de comparer les niveaux de prestation, de déterminer l'effet des conditions cadres (bases légales concernées), et d'identifier les domaines présentant d'éventuels potentiels d'économie.

Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale

L'analyse s'appuie sur la statistique financière harmonisée de l'Administration fédérale des finances (AFF), laquelle repose sur une classification fonctionnelle. Dans le cadre de cette étude, 32 champs d'analyse ont été constitués sur la base de cette classification fonctionnelle, en tenant compte des spécificités de l'arborescence par politique publique et programmes utilisée par l'Etat de Genève.

L'analyse comparative intercantonale doit être un outil et un guide pour soutenir les décideurs politiques dans le cadre de leurs réflexions stratégiques. Il ne faut **pas** confondre les différences de coûts qui résultent de l'analyse et les économies potentielles.

En effet, il existe d'autres facteurs (non connus de BAK Economics), comme par exemple les conditions-cadres institutionnelles et politiques, qui viennent conditionner les différences de coût des prestations de chaque champ d'analyse. Des coûts élevés peuvent avoir de multiples causes, dont les conditions-cadres et certains objectifs stratégiques délibérés. Il convient donc de tenir compte du fait que des coûts élevés peuvent ainsi être justifiés temporairement ou durablement.

Résultats clés de l'analyse comparative intercantonale

Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale:

Engagement financier du canton supérieur à la moyenne de ses communes

Dans l'ensemble, tous champs d'analyse examinés confondus, le canton de Genève supporte 78 % des coûts, et les communes 22 %. Ainsi, la participation de l'administration cantonale genevoise au financement cantonal global est supérieure à celle de la moyenne des cantons de comparaison (62 %).

La participation du canton de Genève est particulièrement forte dans les champs d'analyse «Enseignement obligatoire et orientation», «Social et santé de la jeunesse», «Réinsertion des demandeurs d'emplois», «Action sociale», «Personnes âgées», «Personnes handicapées», «Nature et paysage», «Transport public» et «Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention». La participation est inférieure à la moyenne dans les champs «Famille et jeunesse» et «Culture».

Analyse comparative des dépenses nettes par habitant (coûts standards):

Des coûts par habitant supérieurs de 88% à la moyenne suisse

L'indice des coûts standard montre l'écart en pourcentage entre les dépenses nettes par habitant du canton étudié et la moyenne des dépenses nettes par habitant des 25 cantons restants. Au total, 28 champs d'analyse sur 32 présentent des coûts standards supérieurs à la moyenne. Les indices de coûts standards les plus élevés sont ceux des champs d'analyse «Famille et jeunesse» et «Sport et loisirs».

L'indice des coûts standards du canton de Genève s'élève au total à 188. Le canton de Genève affiche par conséquent des dépenses nettes par habitant supérieures de 88% à la moyenne des 25 autres cantons.

Les coûts standards supérieurs de 88 % à la moyenne sont imputables à la fois à des coûts par cas et à des coûts structurels supérieurs à la moyenne. Ces deux éléments sont détaillés davantage dans la suite de ce rapport.

Estimation des coûts structurels (non influençables):

Les conditions sociodémographiques constituent un défi pour le canton

L'objectif d'une correction par des coûts structurels est d'identifier les éléments de coûts correspondants pour les exclure de l'analyse comparative intercantonale, afin de comparer uniquement les «coûts par cas» (pertinents pour l'évaluation des prestations).

L'indice des coûts structurels pour le canton de Genève s'élève à 132. Cela signifie que le canton supporte, à terme (même avec une efficacité dans la moyenne des prestations fournies), 32 % de coûts en plus pour garantir aux habitants un niveau de prestations situé dans la moyenne.

Les coûts structurels élevés dans les secteurs de la santé, de la formation et du social constituent une charge sur les finances cantonales.

Analyse comparative des composantes des coûts influençables (coûts par cas) :

Indice globale des coûts par cas à un niveau supérieur à la moyenne

Les coûts par cas sont le résultat des coûts standards corrigés des coûts structurels. Des coûts par cas supérieurs à la moyenne peuvent être la conséquence d'éventuelles inefficacités ou d'un niveau de prestations supérieur à la moyenne. Il faut considérer les inefficacités, tout comme le niveau de prestations élevé, comme des facteurs d'ajustement des coûts par cas, pouvant être influencés par l'action politique. Ils sont ainsi particulièrement pertinents dans le contexte des évaluations de prestations.

L'indice général des coûts par cas est de 142 pour l'ensemble des champs d'analyse. Les dépenses nettes corrigées des éléments structurels dans le canton de Genève sont donc supérieures de 42% à celles des groupes de comparaison. Sur les 32 champs d'analyse, 28 montrent des coûts par cas supérieurs à la moyenne.

Différences de coûts par champ d'analyse :

Expression des coûts par cas en valeur monétaire

Les coûts par cas excédentaires sont convertis pour chaque champ d'analyse en valeur monétaire, correspondant à la différence de coûts (DC). Elle exprime ainsi de combien les dépenses nettes d'un champ d'analyse sont supérieures au niveau moyen des coûts par cas du groupe de comparaison retenu.

Tous champs d'analyse confondus, il ressort une différence de coûts globale de 384.8 millions de CHF pour le canton de Genève.

Principaux excédents de dépenses nettes par rapport au niveau de référence

Le poids financier d'un champ d'analyse dans le budget cantonal, les écarts de charges engagées par rapport aux autres cantons et une part cantonale élevée dans les dépenses nettes déterminent si un champ d'analyse nécessite des analyses complémentaires pour comprendre les écarts (conditions cadres, autres contraintes non identifiées dans le coût structurel) et en déduire si des pistes sont envisageables pour réduire le niveau de prestations et/ou augmenter l'efficacité.

Dans cette perspective et d'après les estimations de BAK Economics, une telle réflexion pourrait être envisagée dans les champs d'analyse «Action sociale», «Social et santé de la jeunesse», «Etats-majors départementaux, administration générale» «Réinsertion des demandeurs d'emplois», «Asile et migration», «Privation de liberté et mesures d'encadrement», «Hôpitaux», «Nature et paysage», «Conseil d'Etat», «Sécurité publique» et «Protection de l'environnement».

Tableau de synthèse

Champs d'analyse	Dépenses nettes Canton Ct. & Com.		Part cantonal	ICSt	ICS	ICC	Différence de coûts
	[Mio. CHF]		[%]	[Idx]	[Idx]	[Idx]	[Mio. CHF]
TOTAL	6'102	7'818	78%	188	132	142	384.8
01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé	795.9	909.9	87%	99	100	100	-
02 Enseignement secondaire II et formation continue	386.5	387.5	100%	148	127	116	-
03 Social et santé de la jeunesse	153.8	164.6	93%	290	177	163	33.6
04 Haute écoles	431.6	431.6	100%	184	147	125	-
05 Réinsertion des demandeurs d'emplois	51.6	52.5	98%	324	200	162	10.4
06 Réductions de prime d'assurance-maladie	161.0	161.0	100%	145	135	108	-
07 Famille et jeunesse	63.9	275.7	23%	474	173	274	-
08 Action sociale	627.6	682.4	92%	288	203	142	58.1
09 Asile et migration*	34.2	34.2	100%	253	100	253	16.6
10 Personnes âgées	474.4	483.4	98%	163	154	106	-
11 Personnes handicapées	265.2	265.5	100%	118	101	117	-
12 Protection de l'environnement	23.4	38.2	61%	193	91	212	9.1
13 Nature et paysage	16.6	16.7	99%	228	110	208	6.3
14 Politique agricole	10.1	10.1	100%	72	62	116	-
15 Aménagement du territoire, conformité des construction et des chantiers	21.1	30.4	69%	227	107	212	8.1
16 Protection du patrimoine	12.8	14.2	90%	123	102	120	-
17 Sécurité publique	212.3	287.5	74%	192	126	152	30.5
18 Privation de liberté et mesures d'encadrement	134.9	134.9	100%	310	209	149	16.8
19 Sécurité civile et armée	6.5	12.5	52%	102	92	112	-
20 Pouvoir judiciaire	129.3	129.3	100%	145	118	123	-
21 Transports et infrastructures routières**	417.4	945.1	44%	67	73	92	-
22 Transports publics	223.9	228.2	98%	174	172	101	-
23 Hôpitaux	865.1	865.1	100%	156	97	160	162.1
24 Réseau de soins	1'343.6	1'344.0	100%	182	125	146	144.7
25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention	16.6	16.6	100%	90	140	64	-
26 Economie et surveillance du marché du travail	22.1	22.5	98%	168	127	132	0.4
27 Culture	55.5	342.5	16%	362	143	254	-
28 Sport et loisirs	31.2	208.5	15%	388	133	292	-
29 Grand Conseil et votations-élections	16.0	22.7	71%	210	103	204	5.8
30 Conseil d'Etat	5.6	5.6	100%	172	78	222	2.3
31 Etats-majors départementaux, administration générale	417.2	607.3	69%	182	100	152	24.6
32 Questions juridiques	18.4	31.9	58%	128	197	65	-

Remarque: DN= dépenses nettes; ICSt = indice des coûts standards ; ICS = indice des coûts structurels ; ICC = indice des coûts par cas, Idx = indice, *: Ø dépenses nettes 2014-2017 ; **: dépenses nettes y compris investissements 2008-2017 ;

Le champ d'analyse 24 Réseau de soins n'est pas inclus dans le total.

Source : BAK Economics, AFF

BAK Economics AG est un institut indépendant de recherche économique. Depuis 1980 il conjugue l'analyse empirique scientifiquement fondée et sa mise en œuvre pratique.

www.bak-economics.com