

# ANALYSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CANTON DE GENÈVE

Une étude commandée par  
l'Etat de Genève

Rapport principal

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

## Table des matières

1	Situation initiale.....	4
2	Méthodologie .....	6
2.1	Objectifs et conception .....	6
2.2	Formation des champs d'analyse .....	7
2.3	Analyse comparative intercantonale.....	12
3	Analyse comparative intercantonale.....	17
3.1	Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale .....	17
3.2	Analyse comparative des coûts standards .....	19
3.3	Correction des coûts structurels .....	21
3.4	Analyse comparative des coûts par cas.....	23
3.5	Différences de coûts .....	26
4	Synthèse .....	30
4.1	Résultats clés de l'analyse comparative intercantonale .....	30
4.2	Mesures déjà prises et prévues.....	35
4.3	Principaux excédents de dépenses nettes par rapport au niveau de référence.....	37
4.4	Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale.....	41

# 1 Situation initiale

L'ensemble des cantons doivent faire face à des incertitudes accrues du côté des recettes à moyen terme d'une part, et à des conditions structurelles défavorables du côté des dépenses à moyen et long terme d'autre part (principalement dans les secteurs de la santé et du social). Dans ce contexte, de nombreux cantons ont entrepris ces dernières années de revoir leurs prestations et leurs structures de coût afin d'identifier d'éventuelles inefficacités au sein de l'administration ou des situations de surutilisation dans l'accomplissement du mandat de prestations de l'Etat.

Un examen de la structure des dépenses peut ainsi fournir des informations précieuses pour soutenir les décideurs politiques dans le cadre de leurs réflexions stratégiques.

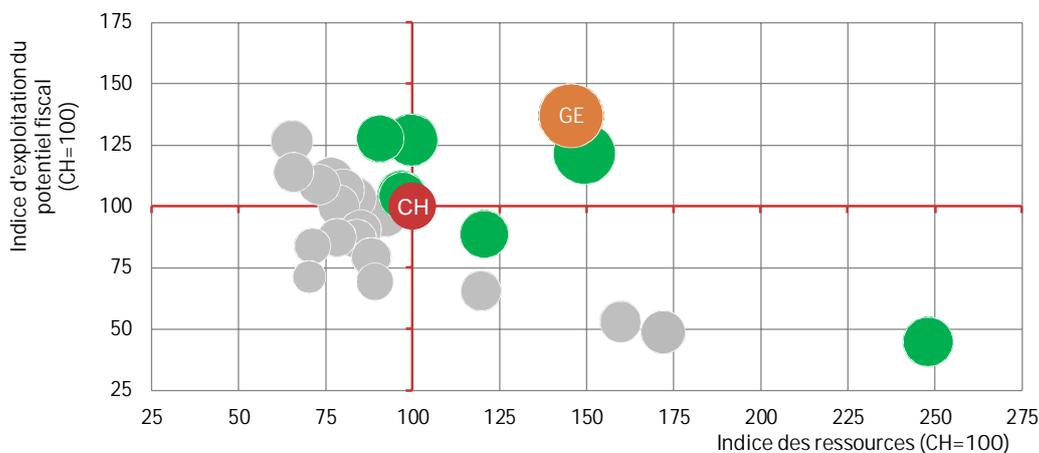
## Capacité financière du canton de Genève

Les facteurs de charge structurels et conjoncturels pour l'évolution future des finances s'appliquent à la majeure partie des cantons suisses. Cela étant, les cantons diffèrent significativement du point de vue de leur capacité financière respective.

La comparaison montre que le canton de Genève se situe au-dessus de la moyenne des cantons en matière de capacité financière. L'un des points de départ d'une telle comparaison est le potentiel de ressources du canton. Le rapport avec le potentiel de ressources résulte du principe selon lequel les dépenses d'un canton doivent se baser à long terme sur les ressources disponibles. Le calcul actuel des paiements compensatoires pour l'année 2020 dans le cadre de la péréquation intercantonale des ressources donne pour le canton de Genève un indice des ressources de 145.5 (CH = 100). Les calculs pour l'indice des ressources 2020 reposent sur les années 2014-2016.

L'indice des ressources constitue l'assiette fiscale agrégée (AFA) par habitant en comparaison avec la moyenne des cantons. L'AFA représente la somme des revenus, fortunes et bénéfices pour le calcul de l'impôt fédéral direct. Les cantons exploitent d'ailleurs leur potentiel de ressources de manière très différente. Genève fait partie des cantons dont le taux d'exploitation du potentiel fiscal est supérieur à la moyenne. L'indice correspondant se situe pour les années 2015-2017 à hauteur de 137, c'est-à-dire que pour le canton de Genève, le potentiel de ressources est exploité à raison de 37 % au-dessus de la moyenne des cantons.

Fig. 1-1 Comparaison de l'indice des ressources et de l'indice d'exploitation du potentiel fiscal



Indice des ressources et indice d'exploitation du potentiel fiscal 2020 (années de base 2014-2016)  
 La taille du cercle montre les relations des recettes fiscales par tête (CH = moyenne), vert: supérieur à la moyenne.  
 Source: AFF, BAK Economics

La combinaison du potentiel de ressources et d'exploitation du potentiel fiscal donne les recettes fiscales par tête. Dans le canton de Genève, celles-ci sont supérieures d'environ 90% à la moyenne des cantons (indice 189.8).

Outre les recettes fiscales, d'autres rentrées non liées doivent être prises en compte comme composantes de la capacité financière. Celles-ci comprennent les parts de recettes des cantons à l'impôt fédéral direct, les paiements compensatoires dans le cadre de la péréquation financière intercantonale, les distributions du bénéfice de la BNS, les revenus de concessions ainsi que les revenus des cantons provenant de participations à des entreprises.

En tenant compte de l'ensemble de ces composantes, la valeur de l'indice pour la capacité financière du canton de Genève en comparaison avec la moyenne des cantons est de 167. La capacité financière se situe par conséquent 67 % au-dessus de la moyenne des cantons.

La présente étude se focalise sur l'analyse des dépenses. A long terme, les dépenses doivent pouvoir être financées au moyen de ressources correspondantes provenant des recettes. En conséquence, la capacité financière requise d'un point de vue structurel représente une condition-cadre importante mais ne constitue pas en soi l'objet de la présente analyse.

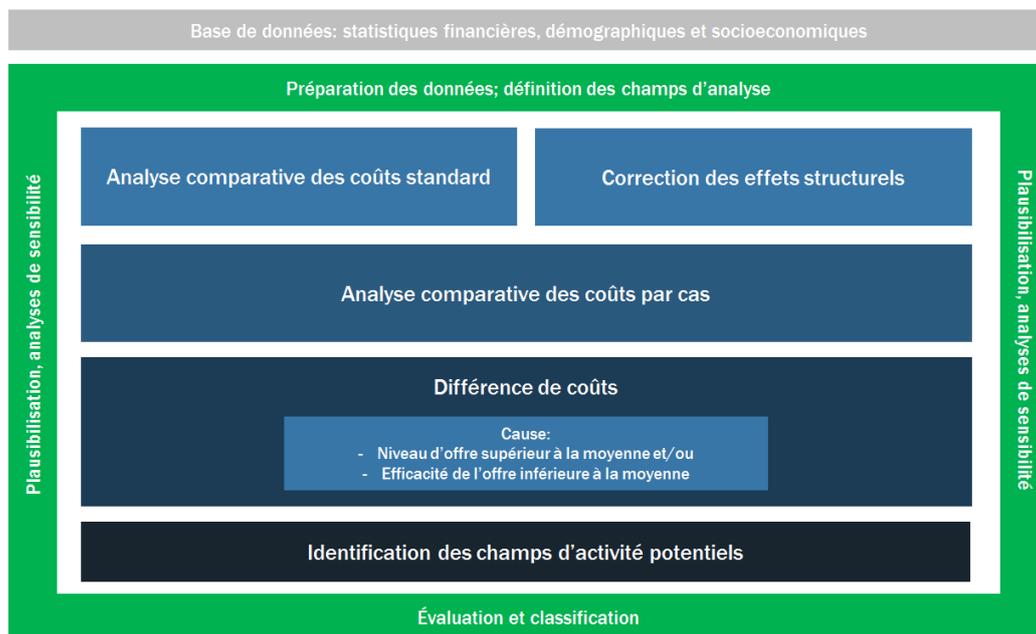
L'étude porte plutôt sur l'analyse des coûts propres au canton de Genève dans le cadre de la mise à disposition de l'offre de prestations étatiques dans les différents secteurs. A cet égard, il faut également tenir compte du fait qu'une partie de ces coûts n'est guère soumise à une influence d'ordre politique. De tels «coûts structurels» sont déterminés par exemple par des facteurs démographiques ou topographiques et sont séparés, dans l'analyse, des composantes de coûts influençables.

## 2 Méthodologie

### 2.1 Objectifs et conception

- L'analyse comparative vise à identifier le potentiel de réduction des coûts dans 32 champs d'analyse (issus de secteurs comme Administration générale, Formation, Sécurité sociale, Sécurité publique, Transports, ...). 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) puis comparés à des valeurs de référence.
- Enfin, pour chaque champ d'analyse, on calcule un montant (différence de coûts) destiné à indiquer si et de combien les coûts par cas du canton dépassent la moyenne des cantons de comparaison pertinents.
- Pour que l'analyse comparative permette de tirer des conclusions pertinentes, un procédé d'analyse est mené à plusieurs niveaux. Celui-ci comprend, par exemple, la préparation et la sélection des données, les analyses de sensibilité de même que des contrôles de vraisemblance (avec données secondaires, résultats des ouvrages scientifiques, etc.). Cela permet d'apprécier la pertinence des résultats lors de l'implémentation opérationnelle et évite de tirer des conclusions hâtives.

Fig. 2-1 Conception de l'analyse comparative intercantonale



Source: BAK Economics

## 2.2 Formation des champs d'analyse

### Base de données

- La statistique financière harmonisée de l'Administration fédérale des finances (AFF) représente la base de données centrale pour l'analyse des flux financiers cantonaux. Les données publiques des 26 cantons sont traitées par l'AFF selon les directives du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) et harmonisées pour la comparaison intercantonale. Le délai entre la publication des rapports de gestion / comptes d'Etat cantonaux et l'achèvement de la statistique financière AFF est d'environ 18 mois.
- Diverses statistiques sociodémographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et d'autres administrations publiques, comme la statistique des hôpitaux ou la statistique des institutions de formation.
- Bases de données économiques régionales de BAK Economics.

### Classement par fonction

- La statistique financière AFF intègre une classification fonctionnelle, sur laquelle s'appuie l'analyse comparative intercantonale. Dans la classification fonctionnelle, les données financières des cantons sont subdivisées en plus de 150 fonctions, issues de tous les domaines politiques (Administration générale, Formation, Sécurité sociale, Sécurité publique, Transports, ...).
- En tout, 32 champs d'analyse sont constitués pour l'analyse comparative intercantonale à l'aide de la classification fonctionnelle et de ses fonctions.

### Préparation des données

- L'analyse repose sur une comparaison intercantonale des dépenses nettes spécifiques à chaque fonction. Les dépenses nettes correspondent aux dépenses courantes dans un champ d'analyse, déduction faite des recettes courantes du même champ d'analyse. Il n'est pas tenu compte des recettes et dépenses exceptionnelles, ni des dépenses et recettes d'investissement (à l'exception du champ d'analyse Transports et infrastructures routières, voir ci-dessous).
- La réalisation d'une analyse comparative entre cantons nécessite de comparer pour chaque canton les finances cantonales et communales consolidées. En effet, la répartition des tâches entre les cantons et leurs communes respectives varie considérablement. La classification fonctionnelle de la statistique financière AFF est disponible sous forme consolidée.

## Formation des champs d'analyse

- Pour obtenir un tableau des finances qui soit le plus nuancé possible ainsi que des résultats pertinents, on forme le plus grand nombre de champs d'analyse possibles à partir des fonctions.
- Mais un champ d'analyse se compose la plupart du temps de plusieurs fonctions. Il existe plusieurs raisons à cela.
- Un champ d'analyse doit pouvoir être délimité sur le plan des données financières et des bénéficiaires:
  - Par exemple, avec l'introduction de l'enseignement intégratif (école inclusive), les fonctions Ecoles spéciales et Scolarité obligatoire sont à première vue difficilement dissociables, que ce soit sur le plan des données financières ou des bénéficiaires. C'est pourquoi ces fonctions sont regroupées au sein d'un même champ d'analyse.
  - Autre exemple, les fonctions Police et Sécurité routière ne peuvent pas être différenciées sur le plan financier, compte tenu des chevauchements existants en termes de personnel. Par conséquent, les fonctions sont ici aussi réunies au sein d'un même champ d'analyse.
  - Un champ d'analyse comprend toutes les fonctions qui concernent le même cercle de bénéficiaires: par exemple les prestations de transfert à des institutions sociales et les prestations de transfert aux bénéficiaires d'une rente AI (prestations complémentaires AI) sont regroupées dans le champ d'analyse «Personnes handicapées», car elles s'adressent aux mêmes bénéficiaires (rentiers AI). De la même façon, toutes les prestations aux personnes âgées (soins, prestations complémentaires AVS, ...) sont regroupées dans le champ d'analyse «Personnes âgées».
- En règle générale, plus une fonction est petite, plus il est difficile de la délimiter d'autres fonctions.
- Il y a lieu de tenir compte du fait que la classification fonctionnelle fédérale ne correspond pas aux programmes du budget du canton de Genève. Les champs d'analyse ne correspondent donc pas non plus aux programmes du canton, élément qu'il convient de prendre en compte lors de l'interprétation des résultats.
- D'autres explications concernant la définition des champs d'analyse se trouvent en annexe.

## Exclusion des fonctions et cas spéciaux

- Certaines fonctions ne sont pas pertinentes dans le contexte de l'évaluation des prestations (EP). Cela vaut notamment pour les services entièrement financés par des redevances, comme l'approvisionnement en eau et la gestion des déchets, pour lesquels une analyse du coût brut doit être effectuée. Ces fonctions sont donc exclues de l'analyse.
- Sont en outre exclues les fonctions pour lesquelles le financement est réalisé entièrement par le biais des communes ou qui sont sans importance pour le canton de Genève (par ex. paravalanches).
- Sont aussi exclues les fonctions pour lesquelles les dépenses du canton de Genève ne peuvent pas être comparées aux autres cantons en raison d'un poids financier beaucoup plus important (par ex. le logement social).

- Dans le champ d'analyse «Transports et infrastructures routières», seuls les investissements entre 2008 et 2017 sont pris en considération, car les dépenses nettes courantes présentent un lien étroit avec les investissements.
- La base de données dans le champ d'analyse «Asile et migration» présente de fortes variations au niveau des dépenses annuelles nettes. Afin de tenir compte de ce fait, les dépenses nettes moyennes entre 2014 et 2017 sont prises en considération pour tous les cantons.
- Le champ d'analyse « 24 Réseau de soins » est une agrégation des domaines Hôpitaux, Personnes âgées et Personnes handicapées, sans les prestations sociales. Ce champ d'analyse a pour but de donner un aperçu des coûts dans le secteur de la santé. Ce champ d'analyse n'est pas inclus dans les valeurs totales respectives des analyses.

Tab. 2-1 Création des champs d'analyse

Champ d'analyse	Correspondance avec les programmes du canton de Genève	Code MCH2
01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé	F01 et F03	21 + 22
02 Enseignement secondaire II et formation continue	F02	23 + 25 + 26
03 Social et santé de la jeunesse	F04 (hors loisirs de la jeunesse)	544 + 433
04 Haute écoles	F05	271 + 272 + 273
05 Réinsertion des demandeurs d'emplois	L01	55
06 Réductions de prime d'assurance-maladie	C01 (uniquement assurance-maladie mais hors créances irrécouvrables des assurés modestes)	511 + 512
07 Famille et jeunesse	C04	541 + 542 + 543 + 545
08 Action sociale	C01 (hors assurance-maladie mais avec les créances irrécouvrables des assurés modestes)	571 + 572 + 579
09 Asile et migration	C05	573
10 Personnes âgées	C02 (uniquement les prestations complémentaires AVS) K01 (uniquement les EMS)	412 + 421 + 531 + 532 + 534 + 535
11 Personnes handicapées	C03	52
12 Protection de l'environnement	E01 E02 E03 (uniquement gestion de l'eau)	76 + 77
13 Nature et paysage	E03 (uniquement renaturation) E04 (uniquement paysage)	75
14 Politique agricole	E04 (uniquement politique agricole)	81
15 Aménagement du territoire, conformité des constructions et des chantiers	G02 G03	79
16 Protection du patrimoine	G04	312
17 Sécurité publique	H01	111 + 112
18 Privation de liberté et mesures d'encadrement	H02	13
19 Sécurité civile et armée	H04	16
20 Pouvoir judiciaire	J01	12
21 Transports et infrastructures routières	M02 (hors transports publics)	61
22 Transports publics	M01 (hors planification) M02 (uniquement transports publics)	62
23 Hôpitaux	K01	411 + 413 + 480
24 Réseau de soins	C03 K01	41 + 421 + 480 + 523 + 534
25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention	une partie de K03	431 + 432 + 434
26 Economie et surveillance du marché du travail	L02.02 A04.01	85
27 Culture	D01	311 + 32 + 33
28 Sport et loisirs	D02 y compris Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)	34
29 Grand Conseil et votations-élections	A01 A03	011
30 Conseil d'Etat	A02 (UA du Conseil d'Etat uniquement)	012
31 Etats-majors départementaux, administration générale	B01 à B05 F06 une partie de A04 et A05 I02 divers	021 + 022 + 029 + 291 + 490
32 Questions juridiques	Divers	14

Remarque: le code MCH2 = numéro du champ d'analyse respectif selon le plan comptable du modèle comptable harmonisé MCH2 de la statistique financière. La classification fonctionnelle fédérale ne correspond pas aux structures budgétaires des cantons.

Source: Département des finances Canton de Genève (DFGE), AFF, BAK Economics

Tab 2-2 Champs d'analyse et prestations aux personnes physiques

N°	Champs d'analyse	Prestations aux personnes physiques
1	Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé	- Remboursement des écolages de musique - Subsidés pour les mesures de pédagogie spécialisée - Appui social mineurs - Subvention à la restauration collective
2	Enseignement secondaire II et formation continue	- Bourses d'études - enseignement secondaire II - Bons repas cafétéria ESII - Appui social ESII
3	Protection de la jeunesse	- Frais de placements éducation spécialisée - Assistance éducative en milieu ouvert (AEMO)
4	Haute écoles	- Bourses d'études - enseignement HES et universitaire - HES-SO Genève Indemnités de stages
5	Réinsertion des demandeurs d'emplois	- Mesures cantonales en faveur du chômage - Mesures marché du travail en faveur des personnes non indemnisées
6	Réductions de prime de l'assurance-maladie	- Subsidés aux assurés à ressources modestes
7	Famille et jeunesse	- Allocations familiales pour personnes non actives - Prestations complémentaires familiales - Aides sociales FAM - Allocations familiales dans l'agriculture - Appui social - SPAd
8	Action sociale	- Hospice Général - Prestations - Action Sociale - Hospice Général - Prestations - Formation SRP - Couverture des créances des assureurs pour primes impayées - Remise de cotisations AVS - LAVI - Prestations destinées aux victimes - LAVI indemnités - Prestations complémentaires cantonales - AVS - Prestations complémentaires cantonales - AI
9	Actions en matière d'asile et de migration	- Hospice Général - Prestations - Asile
10	Personnes âgées	- Prestations complémentaires fédérales - AVS - Prestations d'aide sociale - AVS - Abonnements TPG - AVS
11	Personnes handicapées	- Prestations complémentaires fédérales - AI - Prestations d'aide sociale - AI - Abonnements TPG - AI
27	Culture	- Intermittents du spectacle - Fonds cantonal d'art contemporain (FCAC)
	Hors champs de l'étude	- Chèques formation - Fonds animation jeunesse - Subvention au logement social

## 2.3 Analyse comparative intercantonale

L'analyse comparative comporte plusieurs éléments d'analyse interdépendants:

- (1) Analyse comparative des coûts standards
- (2) Ajustement structurel
- (3) Analyse comparative des coûts par cas
- (4) Différence de coûts
- (5) Champs d'action potentiels

### Analyse comparative des coûts standards

- La première étape de l'analyse comparative intercantonale consiste à examiner dans le détail les dépenses nettes par habitant pour chacun des 32 champs d'analyse. Les dépenses nettes par habitant constituent les coûts dits standards.
- Les coûts standards du canton étudié sont comparés avec les coûts standards moyens des 25 cantons restants. De cette comparaison résulte un indice des coûts standards (voir encadré). L'indice des coûts standards 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.

#### Indice des coûts standards

L'indice des coûts standards est calculé pour chaque champ d'analyse sur la base de l'analyse comparative intercantonale des dépenses nettes par habitant. Lorsque cet indice est de 100 exactement, les dépenses nettes par habitant se situent précisément dans la moyenne suisse. S'il s'élève à 95, elles sont alors inférieures de 5 %. S'il s'élève à 108, elles sont alors supérieures de 8 %.

Comme pour l'indice des coûts standards, d'autres indices sont calculés et interprétés de la même façon.

- Les coûts standards donnent une idée de la charge que fait peser chaque champ d'analyse sur les finances publiques (et sur la population) du canton étudié.
- Dans le contexte d'une évaluation des prestations (EP), leur pertinence est cependant limitée. En effet, il faut garder à l'esprit que les coûts standards traduisent uniquement la charge qui pèse sur les habitants, mais en aucun cas la marge de manœuvre financière dont dispose effectivement l'administration cantonale dans le cadre d'une évaluation des prestations.
- Prenons l'exemple de l'éducation. Des coûts standards élevés dans l'éducation peuvent par exemple s'expliquer par une proportion de jeunes supérieure à la moyenne dans la population résidente. Un nombre d'élèves supérieur à la moyenne génère certes des coûts publics supérieurs à la moyenne, mais ce nombre est un état de fait qui ne peut pas être modifiée. Le nombre d'élèves est donc un besoin de nature «structurelle» qui induit des coûts d'ordre structurel («coûts structurels»).
- C'est pourquoi une comparaison intercantonale des coûts standards n'est pas pertinente dans le cadre d'une évaluation des prestations. Il est par conséquent important de corriger l'analyse comparative des coûts structurels.

## Ajustement structurel

- Les coûts de nature structurelle limitent la marge de manœuvre en matière de coûts lors d'une évaluation des prestations.
- L'objectif de cette correction des coûts structurels est d'identifier les éléments de coûts structurels (donc non influençables) pour les exclure de l'analyse comparative intercantonale, afin de comparer uniquement les «coûts par cas» (CC) influençables (pertinents pour l'évaluation des prestations).
- Pour tous les champs d'analyse, il existe des statistiques qui aident à identifier les coûts structurels – ce qu'on appelle les indicateurs de besoin (nombre de bénéficiaires, groupes démographiques, surfaces, ...). Les coûts structurels sont corrigés à l'aide de trois méthodes: (1) L'indicateur de besoin est utilisé comme diviseur et / ou (2) pour former des groupes de comparaison spécifiques au champ d'analyse. Dans certains cas, des (3) indices de référence sont calculés par des régressions multivariées OLS.

- (1) Indicateur de besoin comme diviseur: au lieu de diviser les dépenses nettes par le nombre d'habitants (coûts standards), les dépenses nettes sont divisées par l'indicateur de besoin.

Par exemple, dans le cas des champs d'analyse de l'éducation, le nombre d'élèves constitue un indicateur de besoin. Si un canton affiche un nombre supérieur à la moyenne d'enfants en âge de scolarisation parmi sa population, les coûts, une fois corrigés à l'aide de l'indicateur de besoin, baissent par rapport aux coûts standards (précisément à hauteur du désavantage structurel). Ce faisant, le besoin de nature structurelle est nivelé dans l'analyse comparative. Dans certains champs d'analyse, la population résidente est elle-même l'indicateur de besoin le plus pertinent (par exemple la culture).

- (2) Indicateur de besoin pour former des groupes de comparaison spécifiques à un champ d'analyse: souvent, il n'est pas judicieux de comparer les dépenses nettes du canton étudié aux dépenses nettes des 25 cantons restants. Dans de nombreux cas, il convient de constituer un groupe de comparaison spécifique au champ d'analyse, à l'aide de cantons présentant une structure similaire à celle du canton étudié.

Le champ d'analyse Haute écoles universitaires est un exemple dans lequel un groupe de comparaison est constitué à partir des cantons à structure similaire: onze cantons sont des cantons de tutelle pour une haute école universitaire (ZH, GE, BE, BS, BL, VD, NE, FR, SG, LU, TI). A ce titre, ils font face à des coûts publics plus élevés que les 15 autres cantons. BAK considère la qualité de «canton de tutelle» comme un besoin structurel. Pour obtenir un résultat plus équitable, les cantons de tutelle (et ceux qui ne le sont pas) ne sont dès lors comparés qu'entre eux.

Dans certains champs d'analyse, les différences structurelles ne peuvent être perçues à travers une seule caractéristique, mais par l'interaction de plusieurs indicateurs. Dans ces champs d'analyse (par ex. aide sociale), les cantons de comparaison sont définis au moyen d'une procédure d'analyse statistique à plusieurs niveaux.

- Analyse partielle: dans les analyses partielles, une seule caractéristique est examinée sans prêter attention aux interdépendances entre les autres caractéristiques. Pour la détermination du groupe de comparaison, on recherche les cantons se situant en règle générale dans les limites d'un demi-écart

standard de la valeur du canton examiné et présentant ainsi une ressemblance structurelle au niveau de la caractéristique concernée.

- Analyses multivariées: dans les analyses multivariées, plusieurs caractéristiques sont examinées en même temps. Cela permet d'identifier des structures de rapports, respectivement de dépendances. Plusieurs indicateurs spécifiques aux champs d'analyse servent de base de données.
  - Analyse de cluster : dans l'analyse de cluster hiérarchique, les cantons sont répartis en groupes à l'aide de la distance euclidienne moyenne, de sorte que l'homogénéité au sein du groupe et l'hétérogénéité entre les groupes soient aussi grandes que possible. La méthode d'examen est une procédure top-down dans laquelle un grand groupe (CH) est réparti en sous-groupes (clusters). Celle-ci prend en considération à chaque étape de calcul tous les indicateurs de la base de données.
  - Positionnement multidimensionnel: le positionnement multidimensionnel est une analyse de structures de ressemblance disposant les objets dans l'espace en vertu de leur dissemblance / ressemblance. Cette disposition a lieu quant à elle en vertu des distances euclidiennes moyennes de toutes les caractéristiques des cantons. Plus deux cantons sont proches dans l'espace, plus ils sont semblables au niveau de leurs caractéristiques structurelles. Dans ce contexte, chaque rotation et multiplication des distances donne le même résultat.
- (3) Régressions multivariées OLS: dans certains cas, le besoin d'origine structurelle ne peut être qu'insuffisamment représenté comme indicateur de besoin au moyen d'un seul indice. Dans ces cas, une régression multivariée OLS est réalisée à des fins de correction des coûts structurels, qui englobe des facteurs d'influence importants. En cas de régression multivariée OLS, le rapport entre une variable à expliquer (par ex. les coûts par cas) et plusieurs variables explicatives est examiné et représenté sous forme d'équation. Il est ainsi possible d'affirmer à quel point la croissance, respectivement la décroissance des variables explicatives agit sur la variable à expliquer. Ainsi, les coûts par cas dans le champ d'analyse « Personne âgées » dépendent entre autres du bénéficiaires PC-AVS. La régression réalisée montre que la tendance est la suivante: plus la quantité de bénéficiaires PC-AVS est grande, plus les dépenses nettes dans le champ d'analyse « Personne âgées » sont élevées.

## Analyse comparative des coûts par cas

### Indice des coûts par cas

- Pour chaque champ d'analyse, les coûts par cas du canton étudié peuvent être comparés aux coûts par cas des cantons appartenant au groupe de comparaison utilisé.
- De cette comparaison résulte un indice des coûts par cas (ICC). Il indique l'écart en pourcentage entre les coûts par cas du canton et les coûts par cas moyens des cantons du groupe de comparaison utilisé (voir encadré «Indice des coûts standards» pour l'interprétation).
- 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 convient de considérer les inefficacités ainsi que le niveau élevé de prestation, comme des facteurs de coûts pouvant être influencés par l'action politique. Ils sont ainsi particulièrement pertinents dans le cadre de l'évaluation des prestations.

### Estimation indice des coûts structurels

- La répartition des coûts standards en coûts par cas et coûts structurels permet d'estimer l'indice des coûts structurels à travers la synthèse des coûts par cas et des coûts structurels.
- L'indice des coûts structurels (ICS) montre l'écart en pourcentage entre les coûts structurels du canton et les coûts structurels moyens en Suisse (voir encadré «Indice des coûts standards» pour l'interprétation).
- Un indice des coûts structurels de 110 signifie qu'il y aura dans le canton, à terme (y compris avec une efficacité des prestations fournies dans la moyenne), 10 % de coûts (et de recettes fiscales) encourus en plus pour garantir aux habitants un niveau de prestations situé dans la moyenne.

## Différence de coûts

- Pour finir, les coûts par cas excédentaires sont convertis pour chaque champ d'analyse en valeur monétaire, correspondant à la différence de coûts (DC). Si l'indice des coûts par cas est exactement de 100 ou inférieur, la DC est nulle. Si l'indice d'un champ d'analyse est supérieur à 100, la DC est supérieure à zéro.
- La DC d'un champ d'analyse exprime ainsi de combien les dépenses nettes, toutes choses étant égales par ailleurs, sont supérieures au niveau moyen des coûts par cas du groupe de comparaison. Cela peut se faire par une augmentation de l'efficacité ou par une baisse du niveau de prestations.
- Le montant d'une DC ne doit pas dépendre de la seule moyenne du groupe de comparaison. C'est pourquoi le tableau des résultats calcule la DC aussi bien par rapport à la moyenne (DC = 100) que par rapport à des objectifs alternatifs.

## Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale

- 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 avec les économies potentielles.
- Il existe d'autres facteurs (non connus de BAK Economics), comme les conditions-cadres institutionnelles et politiques, qui viennent conditionner les mesures

d'économies politiquement réalisables pouvant être déduites dans chaque champ d'analyse.

- Des coûts élevés peuvent avoir de multiples causes - y compris des objectifs stratégiques délibérés. À noter également que des coûts élevés peuvent se justifier de manière temporaire ou définitive.

## 3 Analyse comparative intercantonale

### 3.1 Répartition des tâches dans la comparaison intercantonale

Les analyses comparatives des champs définis au chapitre 2.2 sont effectuées à l'aide des comptes consolidés des cantons, communes comprises. Pour obtenir un aperçu des volumes des champs d'analyse au niveau cantonal et communal respectivement consolidés, le tableau ci-après présente pour chaque champ d'analyse les dépenses nettes du canton de Genève, sans et avec ses communes. Cela permet de calculer le niveau de participation du canton dans le financement du champ d'analyse concerné (part cantonale).

Le champ d'analyse «Conseil d'Etat» est toujours envisagé exclusivement au niveau cantonal, car il n'existe pas de chevauchements avec les administrations communales, que ce soit en matière de financement ou d'exécution des tâches. Pour ce champ d'analyse, la part cantonale dans les dépenses nettes est de 100 %.

Il convient de tenir compte du fait que la classification fonctionnelle ne correspond pas au découpage budgétaire des cantons. Les champs d'analyse peuvent donc également comprendre des unités administratives ne correspondant pas aux structures cantonales.

#### Principaux résultats

- L'analyse comparative intercantonale analyse les dépenses nettes consolidées (sans investissements<sup>1</sup>) du canton de Genève et de ses communes d'un montant de 7'818.1 millions de CHF. Sur l'ensemble des 32 champs d'analyse comparés, le canton de Genève supporte 78 % des coûts, et les communes 22 %.
- Dans 29 champs d'analyse sur 32, le canton de Genève affiche une participation supérieure à la moyenne suisse. Dans l'ensemble, la part du canton de Genève (78%) supérieure de 9% à la moyenne suisse. Le canton de Genève affiche une participation élevée en comparaison avec la moyenne suisse, notamment dans les champs d'analyse «Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé», «Action sociale», «Personnes âgées», «Transport public» et «Question juridiques».
- Le canton de Genève affiche une participation faible par rapport à celle des communes en comparaison avec la moyenne suisse dans les champs d'analyse «Famille et jeunesse» et «Culture».
- Plus de la moitié des dépenses nettes font partie des six champs d'analyse suivants : «Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé», «Action sociale», «Personnes âgées», «Transports et infrastructures routière», «Hôpitaux» et «Etats-majors départementaux, administration générale».
- Près d'un cinquième des dépenses nettes est alloué à la fonction globale de la santé « Réseau de soins ».

<sup>1</sup> Exception: Transports et infrastructures routières.

Tab. 3-1 Répartition des tâches cantons-communes dans la comparaison inter-cantonale

Champ d'analyse	Dépenses nettes		Part cantonal		
	Canton	Ct. & Comm.	GE	Ø-CH	Ø-GC
	[Mio. CHF]		[%]	[%]	[%]
TOTAL	6'101.5	7'818.1	78%	69%	62%
01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé	795.9	909.9	87%	42%	42%
02 Enseignement secondaire II et formation continue	386.5	387.5	100%	95%	96%
03 Social et santé de la jeunesse	153.8	164.6	93%	71%	76%
04 Haute écoles	431.6	431.6	100%	100%	100%
05 Réinsertion des demandeurs d'emplois	51.6	52.5	98%	75%	68%
06 Réductions de prime d'assurance-maladie	161.0	161.0	100%	92%	81%
07 Famille et jeunesse	63.9	275.7	23%	35%	40%
08 Action sociale	627.6	682.4	92%	47%	48%
09 Asile et migration*	34.2	34.2	100%	80%	80%
10 Personnes âgées	474.4	483.4	98%	54%	54%
11 Personnes handicapées	265.2	265.5	100%	80%	74%
12 Protection de l'environnement	23.4	38.2	61%	47%	53%
13 Nature et paysage	16.6	16.7	99%	80%	67%
14 Politique agricole	10.1	10.1	100%	86%	85%
15 Aménagement du territoire, conformité des constructions et des chantiers	21.1	30.4	69%	46%	55%
16 Protection du patrimoine	12.8	14.2	90%	91%	93%
17 Sécurité publique	212.3	287.5	74%	72%	62%
18 Privation de liberté et mesures d'encadrement	134.9	134.9	100%	100%	100%
19 Sécurité civile et armée	6.5	12.5	52%	37%	58%
20 Pouvoir judiciaire	129.3	129.3	100%	99%	***
21 Transports et infrastructures routières**	417.4	945.1	44%	43%	43%
22 Transports publics	223.9	228.2	98%	61%	61%
23 Hôpitaux	865.1	865.1	100%	99%	99%
24 Réseau de soins	1'343.6	1'344.0	100%	87%	87%
25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention	16.6	16.6	100%	75%	67%
26 Economie et surveillance du marché du travail	22.1	22.5	98%	85%	89%
27 Culture	55.5	342.5	16%	45%	50%
28 Sport et loisirs	31.2	208.5	15%	12%	15%
29 Grand Conseil et votations-élections	16.0	22.7	71%	43%	55%
30 Conseil d'Etat	5.6	5.6	100%	100%	100%
31 Etats-majors départementaux, administration générale	417.2	607.3	69%	55%	55%
32 Questions juridiques	18.4	31.9	58%	24%	53%

Remarque: Part cantonale = part du canton aux dépenses nettes du canton y compris des communes (exceptions: Conseil d'Etat).

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

\* Ø dépenses nettes 2014-2017;

\*\* Dépenses nettes y compris investissements 2008-2017

\*\*\*: Les recettes nettes des communes ne permettent pas de calculer une valeur pertinente.

GC: Part moyenne du groupe de comparaison

Source: AFF, BAK Economics

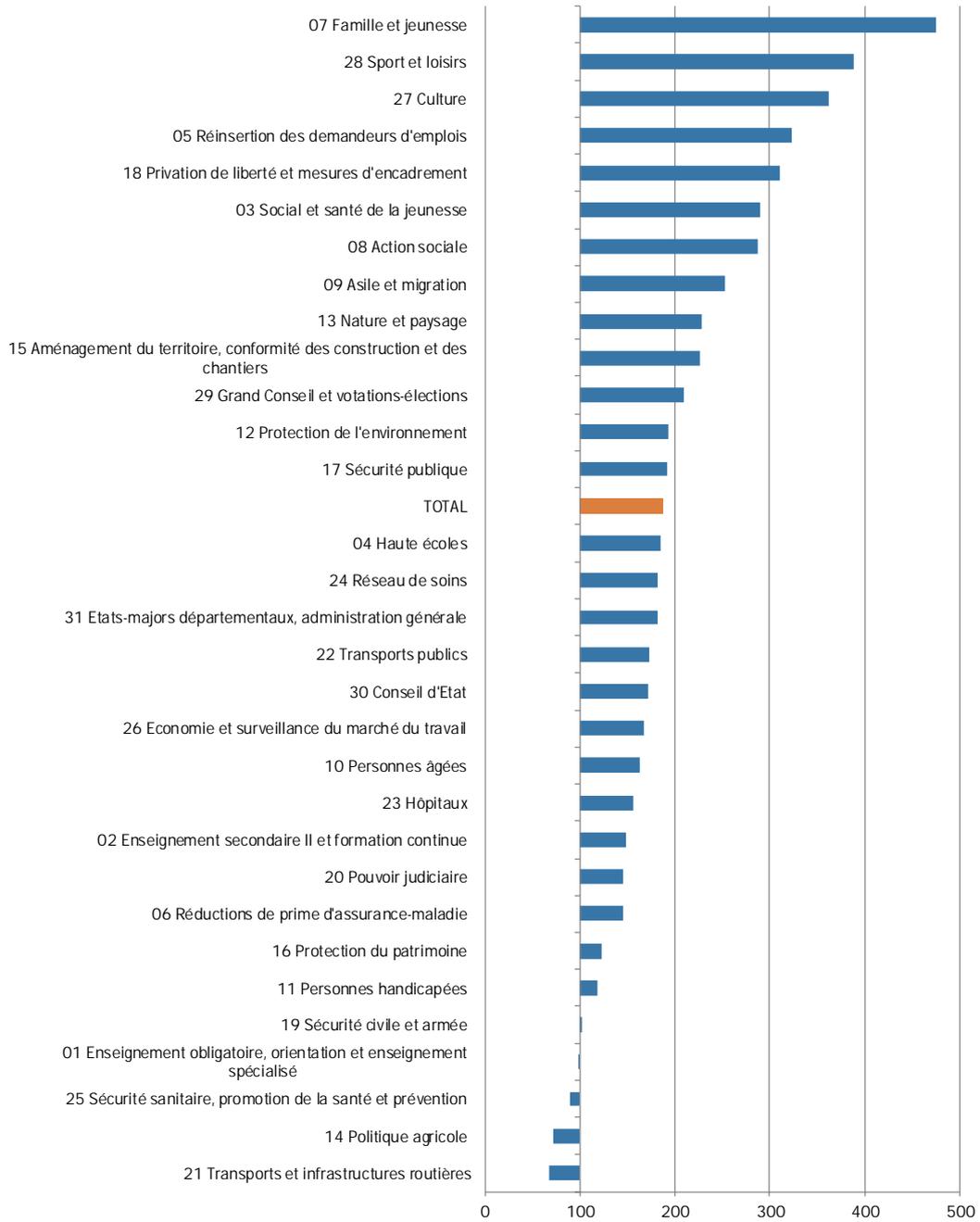
## 3.2 Analyse comparative des coûts standards

L'examen des coûts standards constitue la première étape de l'analyse comparative intercantonale. Les coûts standards correspondent aux dépenses nettes des cantons avec leurs communes par habitant. La division des coûts standards du canton de Genève par les coûts standards moyens des 25 autres cantons donne l'indice des coûts standards. La figure 3-1 classe les champs d'analyse d'après le niveau de l'indice.

### Principaux résultats

- 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 indices de coûts standards les plus élevés sont ceux des champs d'analyse «Famille et jeunesse» et «Sport et loisirs». Dans le champ d'analyse «Famille et jeunesse», les dépenses nettes par tête du canton de Genève sont supérieures de 374% aux dépenses nettes par tête des 25 autres cantons, ce qui représente un indice des coûts standards de 474. Dans ces deux champs d'analyse, le caractère urbain du canton de Genève joue un rôle important. Dans les régions urbaines, le besoin de prestations sociales a tendance à être plus élevé que dans les régions rurales, et pourrait donc justifier en partie les dépenses par tête plus élevées.
- Les indices les plus bas ont été calculés pour les champs d'analyse «Transports et infrastructures routières» et «Politique agricole», et se trouvent dans la partie inférieure du ranking. La superficie comparativement petite du canton de Genève, combinée à une densité de population élevée, peut dans les deux cas contribuer au bon résultat. Les coûts standards dans les champs d'analyse «Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention», «Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé» et «Sécurité civile et armée » sont également inférieurs à la moyenne.
- Au total, les dépenses nettes par habitant sont supérieures à la moyenne dans 27 champs d'analyse sur 32. Néanmoins, les coûts standards ne traduisent pas la marge de manœuvre réelle dont dispose un canton sur le plan financier lors d'une évaluation des prestations. En effet, des coûts de nature structurelle peuvent contribuer à des coûts standards élevés et empêcher un abaissement des coûts standards.

Fig. 3-1 Indices des coûts standards



Source: AFF, BAK Economics

### 3.3 Correction des coûts structurels

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

Lors de l'examen des champs d'analyse, on utilise des statistiques supplémentaires qui aident à identifier les coûts structurels – ce qu'on appelle les indicateurs de besoin (nombre de bénéficiaires, groupes démographiques, surfaces, ...). Les coûts structurels sont corrigés au moyen de trois méthodes:

- (1) Les indicateurs de besoin sont utilisés comme diviseurs et / ou
- (2) pour former des groupes de comparaison spécifiques au champ d'analyse.
- (3) Dans certains cas, des indices de référence sont calculés par des régressions multivariées OLS.

Dans certains champs d'analyse, les habitants sont en même temps les bénéficiaires des prestations. Le nombre d'habitants étant déjà le diviseur pertinent dans ces champs d'analyse, il n'est pas nécessaire de recourir à d'autres indicateurs de besoin pour une correction des coûts structurels. Cela concerne par exemple le champ d'analyse «Réduction de prime d'assurance-maladie». Dans ces champs d'analyse, les coûts par cas sont déterminés en créant le groupe de comparaison spécifique au champ d'analyse.

Le tableau 3-2 regroupe les indicateurs de besoin ayant servi à effectuer la correction des coûts structurels. Des explications supplémentaires concernant les indicateurs de besoin et la création du groupe de comparaison dans les différents champs d'analyse se trouvent en annexe.

Tab. 3-2 Aperçu indicateurs de besoin

Indicateur de besoin			
Champ d'analyse	...comme diviseur	...pour former le GC	Groupe de comparaison (GC)
01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé	Élève	Régression multivariariée détermine la valeur de référence	Autre 25 cantons
02 Enseignement secondaire II et formation continue	Élève formation professionnelle/ Élève formation continue	Indicateur ville-centre, région linguistique	ZH, BE, FR, BS, TI, VD, NE, JU
03 Social et santé de la jeunesse	Population <20 ans	Taux de la population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge, indicateur ville-centre	ZH, BS, VD, NE
04 Haute écoles	Étudiants Uni/ étudiants HES-HEP	Canton responsable d'une Université	ZH, BE, LU, FR, BS, BL, SG, TI, VD, NE
05 Réinsertion des demandeurs d'emplois	Chômeurs	Compensation des charges socio-démographique, indicateur ville-centre, taux de bénéficiaires de l'aide sociale	BE, BS, TI, VD, NE
06 Réductions de prime d'assurance-maladie	Population	Primes d'assurance-maladie	BE, BS, BL, TI, VD
07 Famille et jeunesse	Population <20 ans	Taux de la population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge, indicateur ville-centre	ZH, BS, VD, NE
08 Action sociale	Bénéficiaires de l'aide sociale	Compensation des charges socio-démographique, indicateur ville-centre, taux de bénéficiaires de l'aide sociale	ZH, BE, BS, TI, VD, NE
09 Asile et migration	Population moyenne 2014-2017	Sans	Autre 25 cantons
10 Personnes âgées	Population >64 ans	Régression multivariariée détermine la valeur de référence	Autre 25 cantons
11 Personnes handicapées	Population	Taux des bénéficiaires AI avec degré d'invalidité entre 70-100 %	LU, UR, BS, SH, VD, VS, NE, JU
12 Protection de l'environnement	Surface d'habitat et d'infrastructure	Population par superficie productive	ZH, ZG, BS, BL, AG
13 Nature et paysage	Population	Taux de la surface du terrain naturelle	ZH, BS, BL, AG
14 Politique agricole	Valeur ajoutée dans l'agriculture	Taux de la production végétal, déclivité du terrain, nombre d'exploitations agricoles, surface agricole utile	ZG, SO, BL, SH, JU
15 Aménagement du territoire, conformité des constructions et des chantiers	Population	Taux de croissance de l'occupation et de la population 2011-2015, densité démographique, structure de l'habitat, indicateur ville-centre	ZG, AG, TI, VD
16 Protection du patrimoine	Biens culturels d'importance nationale	Compensation des charges géo-topographiques (CCG1 - CCG4), nombre de bâtiments à usage d'habitation	SO, BS, BL, SH
17 Sécurité publique	Population	Densité démographique, nombre d'étrangers, nombre de délits selon le CP, indicateur ville-centre	ZH, BE, BS, VD
18 Privation de liberté et mesures d'encadrement	Nombre de condamnations	Densité démographique, nombre d'étrangers, nombre de délits selon le CP, indicateur ville-centre	ZH, BE, BS, VD
19 Sécurité civile et armée	Membres actifs de la protection civile	Longueur des cours d'eau dans la zone à bâtir, compensation des charges géo-topographiques (CCG2 - CCG4), nombre de bâtiments à usage d'habitation	GL, ZG, SO, BL, AR, TG, NE
20 Pouvoir judiciaire	Population	Densité démographique, nombre d'étrangers, nombre de délits selon le CP, indicateur ville-centre	ZH, BE, BS, VD
21 Transports et infrastructures routières	Kilomètres de route	Régression multivariariée détermine la valeur de référence	Autre 25 cantons
22 Transports publics	Population plus frontaliers	Régression multivariariée détermine la valeur de référence	Autre 25 cantons
23 Hôpitaux	Hospitalisations	Proportion de la population âgée de plus de 79 ans, Case-Mix-Index	ZH, BE, LU, BS, VD, VS
24 Réseau de soins	Indice pondéré basé sur les résultats des champs d'analyse Personnes âgées, Personnes handicapées et Hôpitaux		
25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention	Population	Taux de la population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge, indicateur ville-centre	ZH, BS, VD, NE
26 Economie et surveillance du marché du travail	Population	Nombre d'emploi par habitant, structure de l'habitat, indicateur ville-centre	BE, ZG, BS, SH, TI, VD, NE
27 Culture	Population	Accessibilité, capacité financière, structure de l'habitat, indicateur ville-centre	ZH, ZG, BS, TI, VD, NE
28 Sport et loisirs	Population	Population de moins de 20 ans, indicateur de pauvreté, structure d'âge, structure de l'habitat, indicateur ville-centre	ZH, BS, VD, NE
29 Grand Conseil et votations-élections	Population	Nombre de siège dans le Parlement: Nombre de communes avec Parlement communale	FR, BS, BL, GR, TI, NE
30 Conseil d'Etat	Population	Régression détermine la valeur de référence	Autre 25 cantons
31 Etats-majors départementaux, administration générale	Population	Sans	Autre 25 cantons
32 Questions juridiques	Population	Densité démographique, nombre d'étrangers, nombre de délits selon le CP, indicateur ville-centre	ZH, BE, BS

Source: BAK Economics

### 3.4 Analyse comparative des coûts par cas

#### Indice des coûts par cas

La rectification des coûts standards fournit l'indice des coûts par cas (ICC). Celui-ci indique l'écart en pourcentage entre les coûts par cas du canton et les coûts par cas moyens des cantons du groupe de comparaison utilisé. 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. .

#### Indice des coûts structurels

La synthèse des indices des coûts standards et des coûts par cas permet de calculer l'indice des coûts structurels. L'indice des coûts structurels (ICS) indique approximativement l'écart en pourcentage entre les coûts de nature structurelle au sein d'un champ d'analyse du canton de Genève et les coûts structurels moyens des 25 autres cantons. Le tableau 3-3 énumère tous les indices des coûts par cas (ICC) et les indices des coûts structurels (ICS).

#### Principaux résultats

- Les habitants du canton de Genève supportent 88 % de coûts standards en plus que la moyenne suisse.
- Les coûts standards supérieurs à la moyenne sont imputables à la fois à des coûts par cas et à des coûts structurels supérieurs à la moyenne. En comparaison avec le reste de la Suisse, le canton de Genève dispose également de conditions structurelles défavorables.
- L'indice total des coûts structurels s'élève à 132, ce qui signifie que pour garantir aux habitants un niveau de prestations moyen, le canton supporte à terme (même avec une efficacité dans la moyenne des prestations fournies) des coûts supérieurs de 32% à ceux des autres cantons.
- L'indice total des coûts par cas est de 142 pour l'ensemble des champs d'analyse. Le canton de Genève a donc des coûts par cas dépassant de 42 % la moyenne des cantons du groupe de comparaison spécifique.
- Pour 23 champs d'analyse, on observe des coûts structurels supérieurs à la moyenne. Cela concerne en particulier les champs d'analyse présentant un lien avec les prestations sociales, la sécurité sociale et la santé, lesquels souffrent de forts désavantages structurels. Ainsi, l'indice des coûts structurels de 173 dans le champ d'analyse «Famille et jeunesse» indique qu'à long terme, toutes choses étant égales par ailleurs, les facteurs structurels occasionneront à eux seuls dans le canton de Genève des coûts supérieurs de 73% à la moyenne suisse.

- Sur 32 champs d'analyse, 28 montrent des coûts par cas supérieurs à la moyenne. En raison de la pondération financière, il y a lieu de mentionner ici surtout les champs d'analyse «Enseignement secondaire II et formation continue», «Haute écoles», «Action sociale», et les domaines du réseau de soins.
- Ainsi, la participation de l'administration cantonale genevoise au financement cantonal global est supérieure de 16% à celle de la moyenne des cantons de comparaison spécifiques au champ d'analyse. Dans 28 des 32 champs d'analyse, la part du canton de Genève est supérieure à la moyenne des cantons de comparaison spécifiques au champ d'analyse.

Tab. 3-3 Indices des coûts par cas

Champ d'analyse	Dép. nettes Ct & Com. [Mio. CHF]	Part Ct. GE [%]	Part Ct. GC [%]	ICC [Idx]	ICS [Idx]
TOTAL	7'818	78%	62%	142	132
01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé	909.9	87%	42%	100	100
02 Enseignement secondaire II et formation continue	387.5	100%	96%	116	127
03 Social et santé de la jeunesse	164.6	93%	76%	163	177
04 Haute écoles	431.6	100%	100%	125	147
05 Réinsertion des demandeurs d'emplois	52.5	98%	68%	162	200
06 Réductions de prime d'assurance-maladie	161.0	100%	81%	108	135
07 Famille et jeunesse	275.7	23%	40%	274	173
08 Action sociale	682.4	92%	48%	142	203
09 Asile et migration*	34.2	100%	80%	253	100
10 Personnes âgées	483.4	98%	54%	106	154
11 Personnes handicapées	265.5	100%	74%	117	101
12 Protection de l'environnement	38.2	61%	53%	212	91
13 Nature et paysage	16.7	99%	67%	208	110
14 Politique agricole	10.1	100%	85%	116	62
15 Aménagement du territoire, conformité des constructions et des chantiers	30.4	69%	55%	212	107
16 Protection du patrimoine	14.2	90%	93%	120	102
17 Sécurité publique	287.5	74%	62%	152	126
18 Privation de liberté et mesures d'encadrement	134.9	100%	100%	149	209
19 Sécurité civile et armée	12.5	52%	58%	112	92
20 Pouvoir judiciaire	129.3	100%	***	123	118
21 Transports et infrastructures routières**	945.1	44%	43%	92	73
22 Transports publics	228.2	98%	61%	101	172
23 Hôpitaux	865.1	100%	99%	160	97
24 Réseau de soins	1'344.0	100%	87%	146	125
25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention	16.6	100%	67%	64	140
26 Economie et surveillance du marché du travail	22.5	98%	89%	132	127
27 Culture	342.5	16%	50%	254	143
28 Sport et loisirs	208.5	15%	15%	292	133
29 Grand Conseil et votations-élections	22.7	71%	55%	204	103
30 Conseil d'Etat	5.6	100%	100%	222	78
31 Etats-majors départementaux, administration générale	607.3	69%	55%	152	100
32 Questions juridiques	31.9	58%	53%	65	197

Remarque: ICC = indice des coûts par cas; ICS = indice des coûts structurels (l'ICS est une estimation);

\*: Ø dépenses nettes 2014-2017; \*\*: dépenses nettes y compris investissements 2008-2017.

\*\*\*: Les recettes nettes des communes ne permettent pas de calculer une valeur pertinente.

Source: AFF, BAK Economics

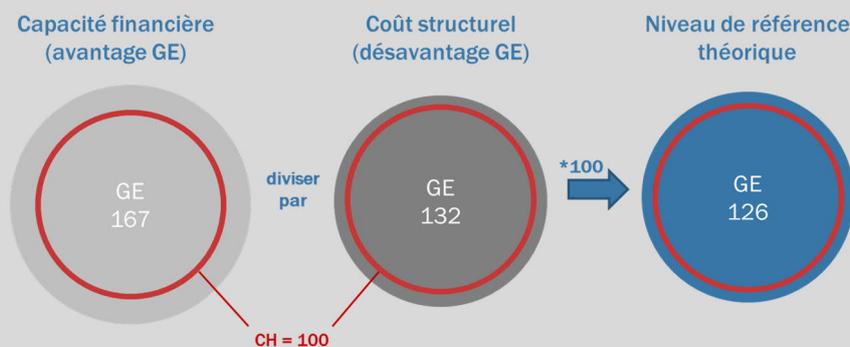
### 3.5 Différences de coûts

Dans une dernière étape, les coûts par cas sont convertis pour chaque champ d'analyse en valeur monétaire, correspondant à la différence de coûts (DC). La différence de coûts d'un champ d'analyse exprime ainsi de combien les dépenses nettes, toutes choses étant égales par ailleurs, sont supérieures au niveau moyen des coûts par cas du groupe de comparaison. Ces différences s'expliquent par le niveau des prestations et/ou des inefficacités.

Le montant d'une DC ne doit pas dépendre de la seule moyenne du groupe de comparaison. Il est également possible de fixer des objectifs basés sur les capacités financières et les conditions structurelles (par ex. conditions sociodémographiques) du canton de Genève (voir à ce sujet encadré ci-après). C'est pourquoi le tableau des résultats calcule la DC aussi bien par rapport à la moyenne (ICC = 100) que par rapport à des objectifs alternatifs.

#### Niveau de référence pour le calcul de la différence de coûts

Pour déterminer le niveau de référence pour la transformation des résultats des coûts par cas en valeur monétaire (différences de coûts) nous nous fondons sur les capacités financières du canton. Les considérations du chapitre 1 ont montré que la capacité financière du canton de Genève - compte tenu du potentiel de ressources, de l'exploitation du potentiel fiscal, des parts de recettes des cantons à l'impôt fédéral direct, des paiements compensatoires dans le cadre de la péréquation financière intercantonale, des distributions du bénéfice de la Banque nationale suisse, des revenus de concessions ainsi que des revenus des cantons provenant de participations à des entreprises - se situe 67 % au-dessus de la moyenne des cantons. L'indice de capacité financière du canton de Genève s'élève par conséquent à 167 points (CH = 100). S'agissant du niveau de référence des coûts par cas à déterminer, il convient en outre de tenir compte du fait que le canton de Genève est désavantagé côté dépenses en ce qui concerne les structures de besoins. L'indice des coûts structurels correspondant s'élève en effet à 132. En raison de ses structures de besoins défavorables, le canton de Genève a, toutes choses étant égales par ailleurs, des dépenses supérieures de 32% à la moyenne des cantons.



En combinant les capacités financières (167) et les coûts structurels (132), on obtient (par division) un niveau de référence théorique de 126. Compte tenu de ces éléments, un niveau de référence de 130 points d'indice est considérée comme adéquat pour l'analyse comparative.

Comme le montre l'encadré ci-dessus, on obtient pour le canton de Genève, dans l'optique de la capacité financière, un niveau de référence de 130. Le tableau 3-4 montre à titre illustratif les différences de coûts en millions de CHF avec des niveaux de référence de 100, 115 et 130, basées sur les indices des coûts par cas correspondants. Pour chaque champ d'analyse, elles indiquent de combien les coûts par cas du canton de Genève dépassent les niveaux de référence respectifs.

Dans le champ d'analyse «Protection de l'environnement», par exemple, les coûts par cas du canton de Genève (y c. communes) sont 20.2 millions de CHF plus élevés que la moyenne du groupe de comparaison (objectif = 100). Au fur et à mesure que le niveau de référence augmente, les différences de coûts baissent. Si l'on pondère cette différence de coûts avec la part du canton de Genève au financement des dépenses nettes (61 % pour ce champ), on obtient la différence de coûts pouvant être attribuée forfaitairement au canton (12.4 millions de CHF si le niveau de référence est de 100). Avec un objectif de 130, on obtient pour le champ d'analyse «Protection de l'environnement» une différence de coûts de 14.8 millions de CHF, dont 9.1 millions de CHF attribuables au canton de Genève. Dans les cas où la part du canton est supérieure à 90 % par rapport aux communes, la différence de coûts est attribuée au canton (par ex. Social et santé de la jeunesse).

### Principaux résultats

- Tous champs d'analyse confondus<sup>2</sup>, on calcule pour le canton de Genève et ses communes une différence de coûts de 834.9 millions de CHF par rapport à la moyenne (niveau de référence = 130). Sur 32 champs d'analyse, 18 montrent un excédent de coûts.
- Si l'on ne considère que la différence de coûts pouvant être clairement ou majoritairement attribuée au canton, on obtient, avec un niveau de référence de 130, une différence de coûts de 384.8 millions de CHF.
- Par la suite, ce rapport met l'accent sur les champs d'analyse présentant à la fois une différence de coûts élevée et une participation importante du canton aux dépenses nettes.
- Ces champs d'analyse sont les suivants : «Hôpitaux», «Action sociale», «Social et santé de la jeunesse», «Privation de liberté et mesures d'encadrement», «Asile et migration», «Réinsertion des demandeurs d'emplois» et «Nature et paysage». Dans ces champs d'analyse, la part cantonale s'élève à plus de 90 % et la différence de coûts peut être clairement attribuée au canton.
- Outre ces champs d'analyse clairement attribuables au canton, en raison de leur volume, les champs d'analyse «Protection de l'environnement», «Sécurité publique» et «Etats-majors départementaux, administration générale» sont également importants, même si la part du canton se situe en dessous de 90 %.

<sup>2</sup> Sans le champ d'analyse 24 Réseau de soins

Tab. 3-4 Différences de coûts selon le niveau de référence

Champ d'analyse	DN	Part	ICC	Diff. de coûts selon référence:			Diff. de coûts selon référence:		
	Ct. & Com. [Mio. CHF]	Ct. GE [%]		100	115	130	100	115	130
			[Idx]	Ct. & Com. [Mio. CHF]	Ct. & Com. [Mio. CHF]	Ct. & Com. [Mio. CHF]	Ct. [Mio. CHF]	Ct. [Mio. CHF]	Ct. [Mio. CHF]
TOTAL	7'818.1	78%	142	1'666.2	1'179.3	834.9	1'104.1	673.5	384.8
01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé	909.9	87%	100	-	-	-	-	-	-
02 Enseignement secondaire II et formation continue	387.5	100%	116	54.8	4.9	-	54.8	4.9	-
03 Social et santé de la jeunesse	164.6	93%	163	63.8	48.7	33.6	63.8	48.7	33.6
04 Haute écoles	431.6	100%	125	86.4	34.7	-	86.4	34.7	-
05 Réinsertion des demandeurs d'emplois	52.5	98%	162	20.1	15.3	10.4	20.1	15.3	10.4
06 Réductions de prime d'assurance-	161.0	100%	108	11.4	-	-	11.4	-	-
07 Famille et jeunesse	275.7	23%	274	174.9	159.8	144.7	-	-	-
08 Action sociale	682.4	92%	142	202.2	130.2	58.1	202.2	130.2	58.1
09 Asile et migration*	34.2	100%	253	20.7	18.6	16.6	20.7	18.6	16.6
10 Personnes âgées	483.4	98%	106	26.3	-	-	26.3	-	-
11 Personnes handicapées	265.5	100%	117	38.9	4.9	-	38.9	4.9	-
12 Protection de l'environnement	38.2	61%	212	20.2	17.5	14.8	12.4	10.7	9.1
13 Nature et paysage	16.7	99%	208	8.7	7.5	6.3	8.7	7.5	6.3
14 Politique agricole	10.1	100%	116	1.4	0.0	-	1.4	0.0	-
15 Aménagement du territoire, conformité des construction et des chantiers	30.4	69%	212	16.1	13.9	11.8	11.1	9.6	8.1
16 Protection du patrimoine	14.2	90%	120	2.4	0.6	-	2.4	0.6	-
17 Sécurité publique	287.5	74%	152	98.1	69.7	41.24	72.4	51.4	30.5
18 Privation de liberté et mesures d'encadrement	134.9	100%	149	44.1	30.5	16.8	44.1	30.5	16.8
19 Sécurité civile et armée	12.5	52%	112	1.31	-	-	0.7	-	-
20 Pouvoir judiciaire	129.3	100%	123	24.3	8.5	-	24.3	8.5	-
21 Transports et infrastructures routières**	945.1	44%	92	-	-	-	-	-	-
22 Transports publics	228.2	98%	101	2.6	-	-	2.6	-	-
23 Hôpitaux	865.1	100%	160	324.3	243.2	162.1	324.3	243.2	162.1
24 Réseau de soins	1'344.0	100%	146	421.5	283.1	144.7	421.5	283.1	144.7
25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé	16.6	100%	64	-	-	-	-	-	-
26 Economie et surveillance du marché du	22.5	98%	132	5.5	2.9	0.4	5.5	2.9	0.4
27 Culture	342.5	16%	254	207.7	187.4	167.2	-	-	-
28 Sport et loisirs	208.5	15%	292	137.1	126.4	115.7	-	-	-
29 Grand Conseil et votations-élections	22.7	71%	204	11.6	9.9	8.3	8.2	7.0	5.8
30 Conseil d'Etat	5.6	100%	222	3.1	2.7	2.3	3.1	2.7	2.3
31 Etats-majors départementaux, administration générale***	607.3	69%	152	58.5	41.6	24.6	58.5	41.6	24.6
32 Questions juridiques	31.9	58%	65	-	-	-	-	-	-

Remarque: DN= dépenses nettes; ICC = indice des coûts par cas, Idx = indice, \*: Ø dépenses nettes 2014-2017 ;

\*\* : dépenses nettes y compris investissements 2008-2017

\*\*\* : L'indice de coûts par cas fait référence à l'analyse comparative du personnel (cf. annexe). La différence de coûts se rapporte à la masse salariale du canton pour les employés de l'administration générale (171.5 Mio. CHF). La différence de coût est entièrement attribuée au canton (cf. chapitre 4.3).

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

Source: AFF, BAK Economics

## 4 Synthèse

### 4.1 Résultats clés de l'analyse comparative intercantonale

#### Répartition des tâches cantons-communes 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 spécifiques au champ d'analyse (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 coûts standards:

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

- Au total, 28 champs d'analyse sur 32 montrent des coûts standards supérieurs à la moyenne. Tous les 32 champs<sup>3</sup> d'analyse examinés confondus, il en résulte un indice moyen de 188 par rapport aux 25 autres cantons. Le canton de Genève présente en conséquence un niveau de dépenses nettes par habitant de supérieur de 88% à la moyenne suisse.
- 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.

#### Estimation des coûts structurels:

Les conditions sociodémographiques constituent un défi pour le canton.

- L'indice des coûts structurels s'élève à 132. Cela indique pour le canton de Genève, à terme (même avec une efficacité dans la moyenne des prestations fournies), des coûts encourus supérieurs de 32% 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. Pour les champs d'analyse «Enseignement secondaire II et formation continue», «Social et santé de la jeunesse», «Réinsertion des demandeurs d'emplois», «Réduction de prime d'assurance-maladie», «Famille et jeunesse», «Action sociale», «Personnes âgées», des coûts structurels supérieurs à la moyenne ont été identifiés dans tous les cas sans exception.

---

<sup>3</sup> Sans 24 Réseau de soins

- En revanche, seuls les champs d'analyse «Politique agricole» et «Transports et infrastructures routières» font apparaître des avantages structurels.

#### Analyse comparative des coûts par cas:

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

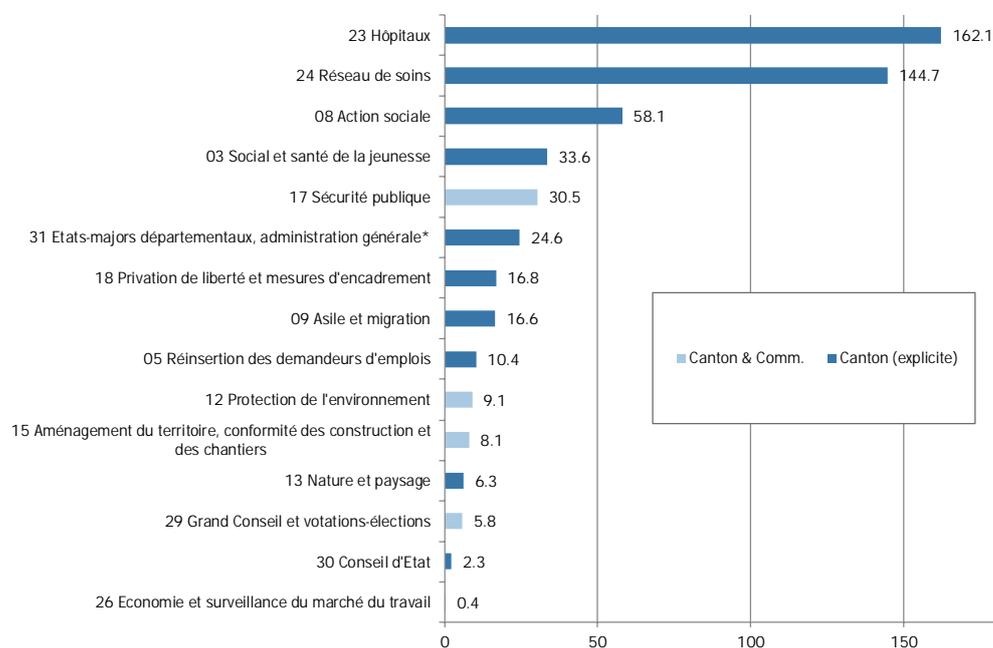
- Les coûts par cas sont le résultat des coûts standards corrigés des coûts structurels. Sur les 32 champs d'analyse, 28 montrent des coûts par cas supérieurs à la moyenne.
- L'indice général des coûts par cas est de 142 pour l'ensemble des champs d'analyse. Les dépenses nettes corrigées des coûts structurels dans le canton de Genève sont donc supérieures de 42% à celles des groupes de comparaison.
- En raison de leur poids budgétaire, il y a lieu de souligner ici les excédents des champs d'analyse suivants : «Enseignement secondaire II et formation continue», «Haute écoles», «Action sociale», et les domaines du réseau de soins.

#### Différences de coûts par champ d'analyse:

Expression des indices des coûts par cas en valeurs monétaires

- L'indice des coûts par cas de chaque champ d'analyse peut être converti en valeur monétaire: la différence de coûts. Celle-ci exprime le montant monétaire dont il faudrait abaisser les coûts dans le champ d'analyse considéré pour les amener au niveau moyen des coûts par cas des groupes de comparaison pertinents.
- Pour le canton de Genève, la combinaison de conditions structurelles désavantageuses et d'une capacité financière supérieure à la moyenne permet de calculer un niveau de référence théorique. Sur la base des analyses tirées du chapitre 3.5, un niveau de référence de 130 est jugé adéquat.
- Dans le cadre de l'évaluation des prestations, les champs d'analyse qui conjuguent une différence de coûts élevée et une part importante du canton focalisent l'attention. Ainsi, les champs d'analyse «Social et santé de la jeunesse», «Réinsertion des demandeurs d'emplois», «Action sociale», «Asile et migration», «Nature et paysage», «Privation de liberté et mesures d'encadrement et «Hôpitaux» revêtent une importance particulière. Le canton finance majoritairement ces champs d'analyse qui occasionnent, sur la base d'un niveau de référence de 130, un excédent de coûts de 331.3 millions de CHF.
- En raison de l'importance de la différence de coûts, les champs d'analyse «Protection de l'environnement», «Sécurité publique» et «Etats-majors départementaux, administration générale» sont également dignes d'intérêt, même si la participation du canton par rapport aux communes est inférieure à 90 %.
- Une première classification des différences de coûts à partir de la figure 4-1 est effectuée au chapitre 4.3 Champs d'action potentiels.

Fig. 4-1 Différences de coûts Canton selon les champs d'analyse (niveau de référence 130)



Remarque: en millions de CHF.

Canton & Comm. : Différence de coûts canton et communes pondérée avec la part du canton si celle-ci est supérieure à 50 %.

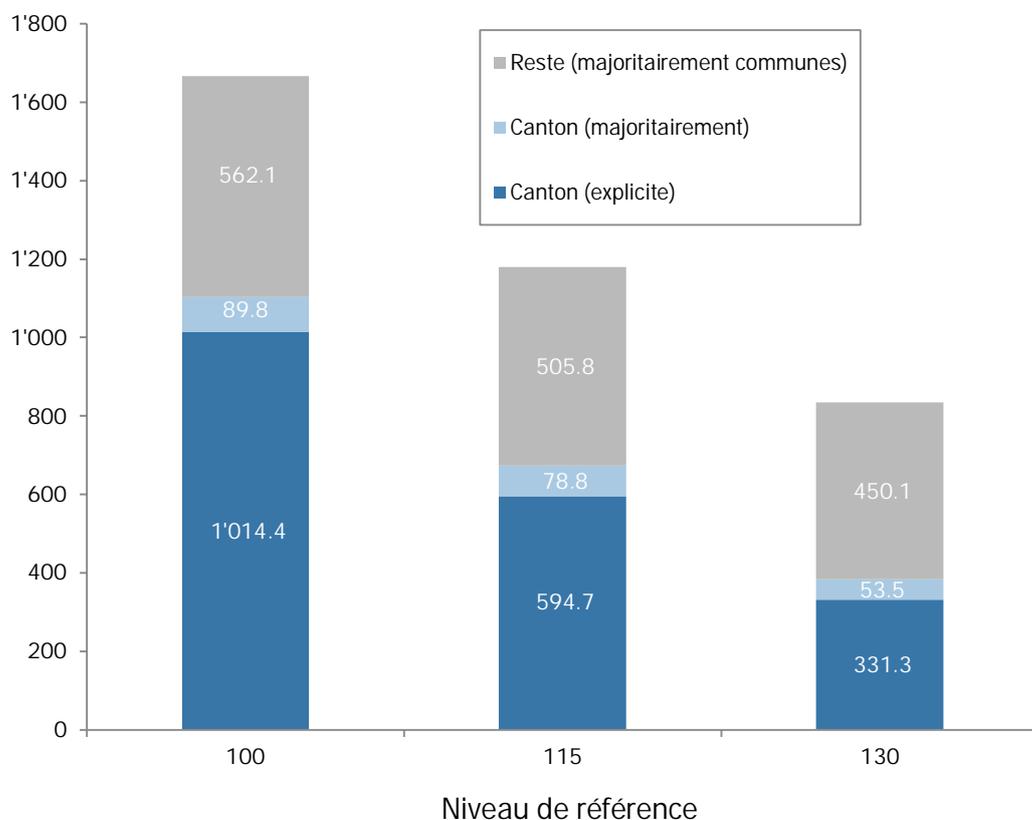
\* L'indice de coûts par cas dans le champ d'analyse 31 Etats-majors départementaux, administration générale fait référence à l'analyse comparative du personnel (cf. chapitre 4.3). La différence de coûts se rapporte à la masse salariale du canton pour les employés de l'administration générale (171.5 Mio. CHF). La différence de coût est entièrement attribuée au canton.

Source: BAK Economics

### Différence de coûts globale selon le niveau de référence 130

- En additionnant les différences de coûts par cas spécifiques aux champs d'analyse, on obtient la différence de coûts globale.
- En additionnant tous les champs d'analyse, on obtient pour le canton de Genève et ses communes, pour le niveau de référence 130, une différence de coûts globale de 834.9 millions de CHF. La différence de coûts globale indique donc le potentiel total maximum pour d'éventuelles réformes de dépenses qui résulte de l'analyse comparative.
- Pour les champs d'analyse présentant une part cantonale très élevée par rapport aux communes (au-delà de 90 %), il en découle une différence de coûts de 331.3 millions de CHF, qui doit être clairement imputée au canton.
- Si l'on considère les champs d'analyse financés majoritairement par le canton (part du canton entre 50 et 90 %), pondérant ainsi la différence de coûts avec la part de financement du canton, il en résulte une différence de coûts de 53.5 millions de CHF. Cette attribution doit cependant s'entendre approximativement, puisqu'il s'agit d'une affectation forfaitaire. Aucune affirmation définitive ne peut être faite sur la répartition effective de la différence de coûts correspondante entre canton et communes.

Fig. 4-2 Différences de coûts globales y compris communes selon le niveau de référence



Remarque: en millions de CHF; différence de coûts clairement cantonale: le canton supporte une part d'au moins 90 % aux dépenses nettes consolidées; part du canton: différence de coûts canton et communes pondérée avec la part du canton si celle-ci est supérieure à 50 %.

Source: BAK Economics

## 4.2 Mesures déjà prises et prévues

Le tableau 4-1 présente l'évolution attendue des dépenses entre le résultat comptable 2017 et les prévisions inscrites dans le projet de budget 2020. En raison du calendrier de vote du budget 2020 au parlement, cette analyse de l'évolution des charges nettes n'a pas pu être mise à jour avec les données du budget voté par le Grand Conseil.

De manière générale, les charges nettes des divers champs progressent nettement. Seuls quatre champs présentent des baisses de charges nettes entre les comptes 2017 et le projet de budget 2020. Il s'agit du :

- champ 09 Action en matière d'asile et de migration (-3 millions de charges nettes, soit -1.9% en moyenne par an). Cette diminution est principalement liée à une baisse du volume de prestations d'asile à l'Hospice général.
- champ 14 Politique agricole qui voit leurs charges nettes diminuées de 2.4 millions.
- champ 17 Sécurité publique (-7.3 millions de charges nettes, soit -1.2% en moyenne par an). Cette baisse est principalement liée à la suppression de la subvention de la fondation des parkings (-9.7 millions) suite au transfert de compétence à la Ville de Genève.
- champ 27 Culture avec une baisse de charges nettes de 3.8 millions provenant principalement de la suppression de la subvention versée au Grand Théâtre (-3 millions).

Au début de la législature 2018-2023, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesure déployant des effets sur la période 2019 à 2023. Selon le PFQ 2020-2023, ce plan de mesures prévoit une diminution des charges de 423 millions d'ici à 2023. Les principales mesures sur les charges sont transversales et touchent donc l'ensemble des champs d'analyse. Il s'agit notamment de la répartition plus équitable des charges entre le canton et les communes (-90 millions de charges à l'horizon 2023) et la suspension de l'annuité 2022 (-41 millions de charges à l'horizon 2023). Le Conseil d'Etat entend également proposer une série de mesures structurelles en lien avec les prestations sociales accordées par l'Hospice général, avec un potentiel d'économie de 39 millions sur la période 2020 à 2023. Cette mesure viendrait freiner la croissance des charges du champ 08 Action sociale qui a progressé de plus de 50 millions entre 2017 et 2020.

Tab. 4-1 Évolutions prévues 2017 - 2020

Champ d'analyse	Compte 2017	PB 2020	Variations sur la période	
			Variations [en mio. CHF]	[%]
01 Enseignement obligatoire, orientation et enseignement spécialisé	796.8	850.1	53.3	6.7%
02 Enseignement secondaire II et formation continue	387.0	405.0	18.0	4.6%
03 Social et santé de la jeunesse	150.0	154.3	4.2	2.8%
04 Haute écoles	516.3	545.8	29.5	5.7%
05 Réinsertion des demandeurs d'emplois	51.6	59.8	8.3	16.0%
06 Réductions de prime d'assurance-maladie	161.0	345.5	184.5	114.6%
07 Famille et jeunesse	63.5	72.8	9.3	14.7%
08 Action social	599.6	651.8	52.2	8.7%
09 Asile et migration	55.5	52.5	-3.0	-5.5%
10 Personnes âgées	474.3	537.5	63.1	13.3%
11 Personnes handicapées	265.3	295.4	30.0	11.3%
12 Protection de l'environnement	23.3	25.8	2.4	10.4%
13 Nature et paysage	16.6	17.4	0.8	4.9%
14 Politique agricole	10.1	7.7	-2.4	-24.0%
15 Aménagement du territoire, conformité des construction et des chantiers	21.1	28.0	6.9	32.8%
16 Protection du patrimoine	9.5	10.0	0.5	4.8%
17 Sécurité publique	212.3	205.0	-7.3	-3.4%
18 Privation de liberté et mesures d'encadrement	134.9	150.4	15.5	11.5%
19 Sécurité civile et armée	6.5	11.0	4.5	69.6%
20 Pouvoir judiciaire	129.3	141.6	12.3	9.5%
21 Transports et infrastructures routières	32.0	41.9	9.9	30.9%
22 Transports publics	223.8	232.7	8.9	4.0%
23 Hôpitaux	865.1	972.2	107.1	12.4%
24 Réseau de soins	1'344.1	1'502.2	158.2	11.8%
25 Sécurité sanitaire, promotion de la santé et prévention	16.5	18.3	1.7	10.5%
26 Economie et surveillance du marché du travail	21.6	26.6	5.1	23.5%
27 Culture	41.1	37.3	-3.8	-9.3%
28 Sport et loisirs	29.4	29.8	0.4	1.3%
29 Grand Conseil et votations-élections	16.0	21.1	5.1	31.6%
30 Conseil d'Etat	5.6	5.9	0.3	5.6%
31 Etats-majors départementaux, administration générale	416.8	466.4	49.6	11.9%
<b>Total</b>	<b>5'752.6</b>	<b>6'419.5</b>	<b>666.9</b>	<b>11.6%</b>

Remarque: toutes les données en millions de CHF.

Source: Documentation département des finances GE, BAK Economics

### 4.3 Principaux excédents de dépenses nettes par rapport au niveau de référence

Le poids financier d'un champ d'analyse dans le budget cantonal, le niveau de la différence de coûts (niveau de référence 130) et une part cantonale élevée dans ses dépenses nettes, déterminent si un champ d'analyse est placé sur la liste des priorités d'éventuelles évaluations des prestations. Dans cette perspective, les champs d'analyse «Hôpitaux», «Action sociale», «Social et santé de la jeunesse» et «Etats-majors départementaux, administration générale» revêtent une importance particulière. Dans le champ élargi, il y a lieu en outre de mentionner les champs d'analyse «Sécurité publique» et «Protection de l'environnement». Par mesure d'exhaustivité, tous les champs d'analyse qui ont une différence de coûts avec un niveau de référence de 130 sont mentionnés ci-dessous. Les champs d'analyse sont présentés dans l'ordre décroissant sur la base du niveau de la différence de coûts.

#### Hôpitaux

Afin d'amortir les différences de conditions structurelles dans le champ d'analyse «Hôpitaux», outre la standardisation des dépenses nettes par le nombre d'hospitalisations, un groupe de comparaison similaire à cet égard a été créé au moyen des indicateurs Proportion de la population âgée de plus de 79 ans et de l'indice Case-Mix. Les coûts standards supérieurs à la moyenne (ICSt 156) ne peuvent pas s'expliquer par des coûts structurels désavantageux (ICS 97). Cela étant, l'indice des coûts par cas de 160 indique des dépenses nettes supérieures à la moyenne et engendre, avec une part cantonale de 100 %, une différence de coûts de 162.1 millions de CHF.

#### Action sociale

En comparaison avec des cantons de structure similaire déterminés au moyen des indicateurs issus de la péréquation sociodémographique et de la part de bénéficiaires de l'aide sociale, le canton de Genève présente des conditions défavorables (ICS 203). Les dépenses nettes par tête nettement supérieures à la moyenne (ICSt 288) peuvent ainsi être justifiées en partie par des désavantages structurels. L'indice des coûts par cas, de 142, indique que des dépenses nettes supérieures à la moyenne persistent même après l'ajustement structurel.

Dans ce champ d'analyse, le canton assume 92 % des coûts, et la différence de coûts de 58.1 millions de CHF qui en résulte est attribuée forfaitairement au canton de Genève dans ce rapport.

#### Social et santé de la jeunesse

Afin d'amortir les différences de conditions structurelles dans le champ d'analyse «Social et santé de la jeunesse», outre la standardisation des dépenses nettes par le nombre d'habitants de moins de 20 ans, un groupe de comparaison similaire à cet égard a été créé au moyen des indicateurs Structure d'âge, Pauvreté, Indicateur de centre urbain et Part d'habitants de moins de 20 ans à la population totale. Une grande partie des coûts standards supérieurs à la moyenne (ICSt 290) a ainsi pu être attribuée à des désavantages structurels (ICS 177). Cela étant, l'indice des coûts par cas de 163 indique des dépenses nettes supérieures à la moyenne et engendre, avec une part cantonale de 93 %, une différence de coûts de 33.6 millions de CHF.

### Sécurité publique

Afin d'amortir les différences de conditions structurelles dans le champ d'analyse « Sécurité publique », outre la standardisation des dépenses nettes par le nombre d'habitants, un groupe de comparaison similaire à cet égard a été créé au moyen des indicateurs Densité démographique, Nombre d'étrangers, Nombre de délits selon le CP et l'indicateur ville-centre. Une partie des coûts standards supérieurs à la moyenne (ICSt 192) a ainsi pu être attribuée à des désavantages structurels (ICS 126). Cela étant, l'indice des coûts par cas de 152 indique des dépenses nettes supérieures à la moyenne et engendre, avec une part cantonale de 74 %, une différence de coûts de 30.5 millions de CHF.

### Etats-majors départementaux, administration générale

Bien que la base de données du champ d'analyse ait été vérifiée et corrigée par l'Administration fédérale des finances, le canton de Genève et BAK Economics, il règne au sein de l'AFF, en raison de la pratique de comptabilisation, une certaine incertitude concernant les données. Certains montants que l'AFF ne peut attribuer clairement à une fonction sont comptabilisés dans des reliquats fonctionnels regroupés dans le champ d'analyse « Etats-majors départementaux, administration générale ». Les imprécisions correspondantes dans la base de données intercantonale ne peuvent être exclues définitivement par BAK Economics.

La différence de coûts élevée pour le canton, qui résulte des statistiques financières (cf. annexe, chapitre 3.31), doit être interprétée avec beaucoup de prudence en raison de ces restrictions. Une analyse supplémentaire a également été effectuée, dans laquelle le déploiement du personnel (équivalent plein temps) de chaque canton dans l'administration générale a été comparé au nombre d'habitants et au niveau des salaires. Les commentaires suivants se réfèrent à cette analyse supplémentaire.

Lorsque l'on analyse les équivalents plein temps, le canton de Genève présente là aussi une des plus fortes utilisations de ressources. Avec près de 7 employés [EPT] pour 1'000 habitants, le canton de Genève a besoin de 42 % de ressources en plus pour remplir ses missions que la moyenne des cantons suisses. L'indice des EPT par habitant est donc de 142. Les niveaux de salaires sont également pris en compte. Les données salariales montrent que les salaires médians dans l'administration générale du canton de Genève sont supérieurs de 7% à la moyenne des autres cantons (Indice 107). Si l'on tient compte du niveau de salaire légèrement supérieur à la moyenne, la valeur globale de l'indice est de 152.

La masse salariale du canton de Genève pour les employés de l'administration générale (171.5 Mio. CHF) a été utilisée pour convertir cette indice en valeur monétaire. Sur la base du total des salaires, pour un niveau de référence de 130, on obtient une différence de coûts de 24.6 millions de CHF. Comme la masse salariale ne concerne que l'administration générale cantonale, la différence de coûts est attribuée dans son ensemble au canton.

### Privation de liberté et mesures d'encadrement

Dans le champ d'analyse « Privation de liberté et mesures d'encadrement », le canton de Genève affiche, en comparaison avec les 25 cantons restants, les plus hautes dépenses nettes par tête. Ces coûts standards nettement supérieurs à la moyenne (ICSt 310) peuvent être justifiés en partie par des désavantages structurels (ICS 209). Le nombre de condamnations a été utilisé comme indicateur de besoin pour

corriger les coûts structurels. Outre la standardisation des dépenses nettes par le nombre de condamnations, un groupe de comparaison similaire à cet égard a été créé au moyen des indicateurs Densité démographique, Nombre d'étrangers, Nombre de délits selon le CP et l'indicateur ville-centre. L'indice des coûts par cas, de 149, indique que des dépenses nettes supérieures à la moyenne persistent même après l'ajustement structurel. Avec un indice des coûts par cas de 140, on calcule une différence de coûts de 16.8 millions de CHF.

### Asile et migration

Etant donné que la situation des données dans ce champ d'analyse est incertaine et varie beaucoup selon les années, l'analyse comparative a été réalisée avec les dépenses nettes moyennes des années 2014 à 2017. Dans le champ d'analyse « Asile et migration », la population résidente permanente sert d'indicateur de besoins et la Suisse de groupe de comparaison. Les coûts standards et les coûts par cas sont donc identiques.

Les coûts par cas cantonaux varient entre des dépenses de plus de 100 francs à des recettes de 110 francs par habitant. La répartition hétérogène des dépenses nettes des cantons est difficile à interpréter. En effet, la Confédération verse à chaque canton les mêmes montants par demandeur d'asile, ce qui devrait entraîner une répartition plus homogène, dans la mesure où les cantons respectent les prescriptions légales. Les différences marquantes ne s'expliquent que partiellement par des offres supplémentaires différentes, telles que des cours de langues ou d'intégration pour demandeurs d'asile.

Une tentative d'explication possible serait par exemple l'utilisation de l'infrastructure déjà disponible, comme par exemple les hôtels désaffectés qui ne sont plus utilisés pour le tourisme, mais qui sont encore en bon état. Les cantons périphériques devraient profiter en particulier de l'offre comparativement avantageuse d'infrastructure. En comparaison intercantonale, les cantons urbains font en revanche moins bonne figure, car sur les ressources déjà restreintes et bien exploitées, des places supplémentaires doivent être créées. La charge financière résultant pour ces cantons du coût plus important de l'espace pourrait encore s'accroître en raison d'une évolution peu dynamique des demandes d'asile, car cette infrastructure coûteuse ne pourra ensuite pas être suffisamment exploitée.

Avec un indice des coûts par cas de 253, une différence de coûts de 16.6 millions de CHF a été calculée. En raison de la situation initiale complexe dans le champ d'analyse «Asile et migration», l'indice des coûts par cas ainsi que la différence de coûts sont à interpréter avec prudence.

### Réinsertion des demandeurs d'emplois

Le canton de Genève affiche de loin les dépenses nettes les plus élevées par chômeur. Même avec la correction effectuée pour les conditions structurelles au moyen des indicateurs de la péréquation sociodémographique et de la part de bénéficiaires de l'aide sociale, l'indice des coûts par cas se situe, avec 162, à un niveau supérieur à la moyenne. Avec une part cantonale de 98 %, la différence de coûts s'élève à 10.4 millions de CHF.

### Protection de l'environnement

Dans le champ d'analyse «Protection de l'environnement», les exigences structurelles sont inférieures à la moyenne des cantons de comparaison (ICS 91). Toutefois, cela ne se reflète pas dans les dépenses nettes. Avec un indice des coûts par cas de 212, les dépenses nettes se situent 112 % au-dessus de la moyenne du groupe de comparaison. Avec une part cantonale aux dépenses nettes de 61%, la différence de coût s'élève à 9.1 millions de CHF.

### Aménagement du territoire conformité des constructions et des chantiers

Afin de tenir compte des besoins hétérogènes d'un canton à l'autre en matière d'aménagement du territoire, le groupe de comparaison est constitué à l'aide de plusieurs critères structurels. Pour déterminer les besoins structurels en matière d'aménagement du territoire, nous utilisons la croissance de l'emploi d'une part, et la croissance de la population d'autre part. En outre, la densité démographique, la structure de l'habitat et l'indicateur ville-centre ont été pris en compte. Une partie des coûts standards supérieurs à la moyenne (ICSt 227) a ainsi pu être attribuée à des désavantages structurels (ICS 107). Cela étant, l'indice des coûts par cas de 212 indique des dépenses nettes supérieures à la moyenne et engendre, avec une part cantonale de 69 %, une différence de coûts de 8.1 millions de CHF.

### Nature et paysage

Dans le champ d'analyse «Nature et paysage», les cantons présentant le même rapport que le canton de Genève entre les surfaces naturelles et la superficie totale ont été intégrés dans le groupe de comparaison. Les coûts standards nettement supérieurs à la moyenne (ICSt 228) ne peuvent toutefois être justifiés que partiellement par les désavantages structurels, et un indice des coûts par cas de 208 a été calculé. Avec un niveau de référence de 130, on obtient une différence de coûts de 6.3 millions de CHF.

### Grand Conseil et votations-élections

Dans le champ d'analyse «Grand Conseil et votations-élections», le canton de Genève affiche, en comparaison avec les 25 cantons restants, les plus hautes dépenses nettes par tête. Afin de corriger les désavantages structurels, un groupe de comparaison a été constitué avec des cantons ayant des similitudes en termes de nombre de sièges au Parlement d'une part et une structure similaire dans la conception des parlements municipaux d'autre part. L'indice des coûts par cas de 204 indique des dépenses nettes 104 % supérieures à la moyenne du groupe de comparaison. Avec un niveau de référence de 130, la différence de coûts s'élève à 5.8 millions de CHF.

### Conseil d'Etat

Dans le champ d'analyse «Conseil d'Etat», le canton de Genève est comparé avec les 25 autres cantons. Les avantages structurels liés à la taille sont encore plus perceptibles dans le champ d'analyse «Conseil d'Etat» que dans celui du législatif. Ils peuvent s'expliquer par le fait que les gouvernements des cantons à faible population n'occasionnent guère moins de coûts, ou alors de façon négligeable, que ceux des cantons à forte population. Une analyse de régression OLS permet d'éliminer du calcul l'avantage de coûts pour les cantons fortement peuplés et calcule un indice de référence corrigé du facteur taille.

Les coûts standards du canton de Genève sont supérieurs à la moyenne (ICSt 172) malgré les avantages structurels (ICS 78). Les coûts par cas sont supérieurs de 122 % (ICC 222) à la moyenne. Pour un niveau de référence de 130, on obtient une différence de coûts de 2.3 millions de CHF.

#### Economie et surveillance du marché du travail

Dans le champ d'analyse «Economie et surveillance du marché du travail», l'indicateur ville-centre est utilisé pour former le groupe de comparaison. Les coûts standards supérieurs à la moyenne (ICSt 168) ne peuvent toutefois être justifiés que partiellement par les désavantages structurels (ICS 127), et un indice des coûts par cas de 132 a été calculé. Avec un niveau de référence de 130, on obtient une différence de coûts de 0.4 millions de CHF.

#### 4.4 Classification et limites de l'analyse comparative intercantonale

- 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.
- Il existe d'autres facteurs (non connus de BAK Economics), comme par exemple les conditions-cadres institutionnelles et politiques, qui viennent conditionner les mesures d'économie politiquement réalisables pouvant être déduites dans chaque champ d'analyse. Les conclusions en matière de potentiel d'économies doivent impérativement tenir compte également de ces conditions-cadres.
- Des coûts élevés peuvent avoir de multiples causes, y compris des objectifs stratégiques délibérés. Il y a lieu de tenir compte du fait que des coûts élevés peuvent ainsi être justifiés temporairement ou durablement.



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](http://www.bak-economics.com)