



*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 21 mars 2024*

## **Projet de loi** **approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève** **pour l'année 2023**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu l'article 108 de la constitution de la République et canton de Genève, du  
14 octobre 2012;  
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre  
2013;  
vu les états financiers individuels de la République et canton de Genève pour  
l'année 2023,  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1**      **Etats financiers**

Les états financiers individuels pour l'année 2023, présentés en annexe et  
faisant partie intégrante de la présente loi, sont approuvés :

- l'excédent final au titre de l'année 2023 est nul;
- les fonds propres au 31 décembre 2023 s'élèvent à 1 284 millions de francs.

### **Art. 2**      **Réserve conjoncturelle**

La réserve conjoncturelle n'est ni dotée, ni utilisée au titre de l'année 2023.  
Elle s'élève à 1 000 millions de francs au 31 décembre 2023.

**Art. 3      Crédits supplémentaires**

Les crédits supplémentaires pour l'exercice 2023, selon la liste présentée en annexe et faisant partie intégrante de la présente loi, sont acceptés.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Les comptes 2023 de l'Etat de Genève clôturent dans les chiffres noirs, avec un excédent de revenus record de 1 398 millions de francs avant affectation du résultat. Cette situation contraste avec le déficit de - 476 millions de francs prévus au budget 2023.

Le Conseil d'Etat se réjouit de ce bouclage positif, qui permet :

- la poursuite de la baisse de la dette financière de l'Etat (- 0,9 milliard de francs), qui s'élève à 10,6 milliards de francs au 31 décembre 2023;
- l'autofinancement des investissements nets de l'Etat, qui se sont montés à 511 millions de francs en 2023, soit en hausse (+ 9%) par rapport à 2022;
- au canton de Genève de retrouver des fonds propres positifs, pour la première fois depuis 2018;
- de déposer un amendement au projet de loi de baisse d'impôt sur le revenu des personnes physiques, déposé par la majorité au Grand Conseil, afin d'accentuer la baisse fiscale prévue pour les classes moyennes;
- de proposer la gratuité des Transports publics genevois (TPG), des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) et des Mouettes genevoises aux jeunes de moins de 25 ans sur le territoire genevois.

Si l'on peut relever la bonne maîtrise des charges, le résultat net présenté aux comptes 2023 est avant tout dû à des revenus fiscaux bien plus importants qu'attendu. Ces derniers, en augmentation de 1 780 millions de francs par rapport au budget, proviennent essentiellement de la croissance sans précédent des secteurs phares de l'économie genevoise que sont le commerce de gros, la finance et l'horlogerie.

Bien que ces secteurs génèrent des revenus extraordinaires pour notre canton, il convient de souligner le caractère aléatoire de ces différentes recettes, qui reposent sur un contexte économique mondial instable, dont les effets peuvent être aussi bien favorables que défavorables aux activités de commerce de gros très présentes à Genève. En outre, la forte concentration de l'impôt des personnes morales sur un nombre réduit de contribuables rend les recettes fiscales extrêmement dépendantes d'événements particuliers qui les concernent et fragilise la pyramide fiscale du canton de Genève.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs décidé d'affecter l'entier de l'excédent de revenus, de 1 398 millions de francs, à l'amortissement comptable de la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG) consentie en 2019. Cet amortissement permettra de diminuer les coûts de

fonctionnement à venir de l'Etat de 40 millions de francs par année.

Le résultat final aux comptes passe ainsi d'un excédent de revenus de 726 millions en 2022 à un résultat nul en 2023, en progression de + 476 millions de francs par rapport au budget 2023.

## 1. Vue d'ensemble

<i>en millions de francs</i>	<b>Comptes C2023</b>	<b>Budget B2023</b>	<b>Comptes C2022</b>	<b>Ecart</b>		<b>Evolution</b>	
				<b>C2023 / B2023</b>		<b>C2023 / C2022</b>	
Revenus	11'481	9'508	+11'186	+1'973	20.7%	+294	2.6%
Charges	-10'083	-9'985	-9'854	-98	1.0%	-229	2.3%
<b>Excédent avant affectation résultat</b>	<b>+1'398</b>	<b>-476</b>	<b>+1'332</b>	<b>+1'874</b>		<b>+66</b>	
Amortissement comptable supplémentaire réserve budgétaire CPEG	-1'398	-	-606	-1'398		-792	
<b>Excédent final</b>	<b>-</b>	<b>-476</b>	<b>+726</b>	<b>+476</b>		<b>-726</b>	

Les comptes 2023 de l'Etat de Genève affichent une forte évolution des revenus fiscaux. L'évolution des charges s'explique principalement par des charges à caractère exceptionnel, les dépenses ordinaires étant en ligne avec le budget.

### 1.1. Excédent final du budget aux comptes

<b>Excédent final budgété en 2023</b>	<b>-476</b>
Revenus fiscaux	+1'780
Autres	+94
<b>Excédent avant affectation du résultat</b>	<b>+1'398</b>
Amortissement supplémentaire réserve budgétaire CPEG	-1'398
<b>Excédent final aux comptes 2023</b>	<b>-</b>
Ecart	+476

*en millions de francs*

Alors que le budget 2023 prévoyait un déficit de 476 millions de francs, les comptes 2023 se soldent sur un excédent de revenus avant affectation du résultat de 1 398 millions de francs. Les revenus fiscaux affichent une croissance marquée par rapport au budget 2023, de 1,78 milliard de francs, qui a permis de résorber le déficit budgété et de dégager cet excédent de revenus.

### 1.2. Excédent final des comptes 2022 aux comptes 2023

<b>Excédent final aux comptes 2022</b>	<b>+726</b>
Revenus fiscaux	+465
Charges ordinaires	-491
Revenus divers	+64
Caisses de prévoyance	+262
Rétrocession bénéfices Banque nationale Suisse	-234
Amortissement supplémentaire réserve budgétaire CPEG	-792
<b>Excédent final aux comptes 2023</b>	<b>-</b>
Evolution	-726

*en millions de francs*

Le résultat final aux comptes passe d'un excédent de revenus de 726 millions en 2022 à un résultat nul en 2023.

La croissance des revenus fiscaux (465 millions de francs) permet de couvrir la majeure partie de la hausse des charges ordinaires (491 millions de francs), qui est portée par l'augmentation des charges de personnel et des subventions.

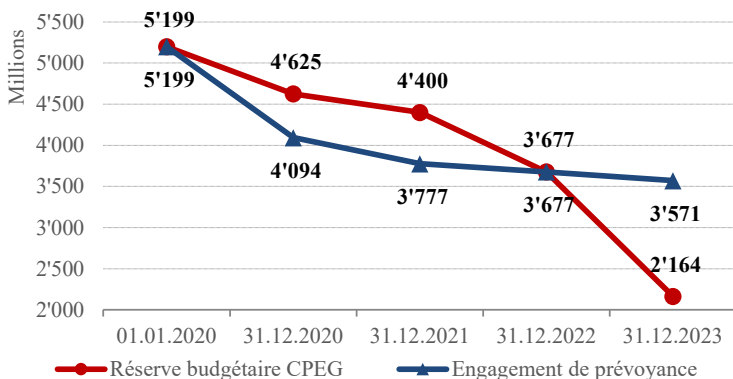
Des montants à caractère exceptionnel et unique avaient été pris en charge en 2022 pour les caisses de prévoyance et avaient contribué à réduire de 262 millions de francs l'excédent de revenus final de l'année dernière.

Pour cette année, c'est l'absence de rétrocession de bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) qui contribue à réduire l'excédent de revenus en 2023 (234 millions de francs).

Enfin, l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG) pris en charge en 2023 est supérieur de 792 millions de francs aux comptes 2022, dont ressortait un amortissement de 606 millions de francs. Le Conseil d'Etat a en effet décidé de prendre en charge dans les comptes 2023 une part supplémentaire du coût de la recapitalisation de la CEPG (amortissement supplémentaire de 1 398 millions de francs) avec un excédent final nul à la clé.

### 1.3. Affectation du résultat

#### 1.3.1. Réserve budgétaire de la CEPG



L'amortissement de la réserve budgétaire liée à la recapitalisation de la CEPG, intervenue en 2019, est de la compétence du Conseil d'Etat et constitue une charge qui a un effet sur le résultat final des comptes.

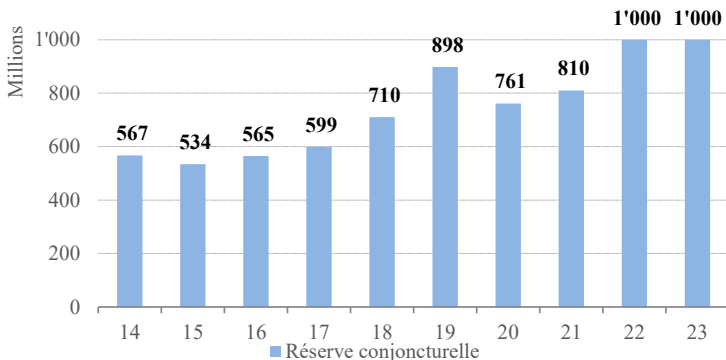
Cette réserve a fait l'objet d'un amortissement global de 1 514 millions de francs en 2023, qui comprend un amortissement ordinaire de 116 millions de francs, ainsi qu'un amortissement supplémentaire de 1 398 millions de francs qui permettra de réduire de 40 millions de francs le niveau des charges contraintes dès le budget 2025.

Un coût de 3 milliards de francs a pu ainsi être pris en charge depuis 2020 sur les 5,2 milliards de francs de recapitalisation de la CEPG à charge de

l'Etat. Ce dernier dispose encore d'un délai de 36 ans pour absorber le coût résiduel de 2,2 milliards de francs.

En outre, l'Etat pourra éventuellement procéder à des versements exceptionnels à la CPEG, de manière à aligner le solde du prêt de 3,6 milliards de francs sur celui de la réserve budgétaire de 2,2 milliards de francs, à partir du moment où les marchés présenteront une évolution plus favorable des taux d'intérêt.

### 1.3.2. Réserve conjoncturelle



En 2022, la réserve conjoncturelle a été alimentée à concurrence de 190 millions de francs, ce qui a permis de la porter à 1 milliard de francs au 31 décembre 2022.

Pour 2023, le Conseil d'Etat est d'avis que le montant de la réserve conjoncturelle de 1 milliard de francs est suffisant pour faire face aux aléas et anticiper la fin des dispositions transitoires relatives à la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS, du 28 septembre 2018 (RFFA; RS 613.2) (déficit budgétaire admissible en 2027 de 209 millions de francs, puis de zéro dès 2028). Le Conseil d'Etat ne propose donc pas au Grand Conseil d'alimenter la réserve conjoncturelle.

## 2. Cadre économique

La croissance de l'économie mondiale est demeurée modeste en 2023, en raison de politiques monétaires restrictives et d'un renchérissement élevé. Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI), émises en janvier 2024, la croissance de l'économie mondiale atteint 3,1% en 2023.

Dans ce contexte défavorable, la Suisse, dont l'économie est tournée vers

l'extérieur, fait preuve de sa robustesse. Selon une estimation du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) établie en décembre 2023, la hausse du produit intérieur brut (PIB) est de 1,3% en 2023.

A Genève, le groupe de perspectives économiques a estimé en janvier 2024 que le PIB devrait croître de 1,2% en 2023. Après un premier semestre encore tonique, l'économie genevoise a montré des signes d'essoufflement au troisième trimestre 2023. L'emploi a reculé après 2 ans de croissance ininterrompue. De même, le chômage est reparti à la hausse pour atteindre 4,1% en décembre, contre 3,5% en juin, son point le plus bas de l'année 2023. Le taux de chômage s'établit à 3,8% en moyenne annuelle.

Néanmoins, la situation des affaires est restée globalement satisfaisante dans les entreprises actives dans le canton. L'économie genevoise a notamment bénéficié du dynamisme qui prévaut dans la chimie et l'horlogerie, de même que dans la finance.

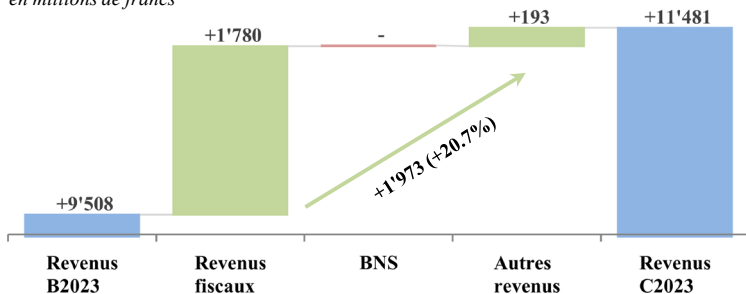
La hausse des prix dans le canton a ralenti en seconde partie d'année pour atteindre +1,9% en moyenne en 2023, contre +2,5% en 2022. Le renforcement du franc a contribué à limiter l'effet de la hausse des prix sur les produits et services importés.

### 3. Revenus

#### 3.1. Comparaisons

##### *Du budget aux comptes*

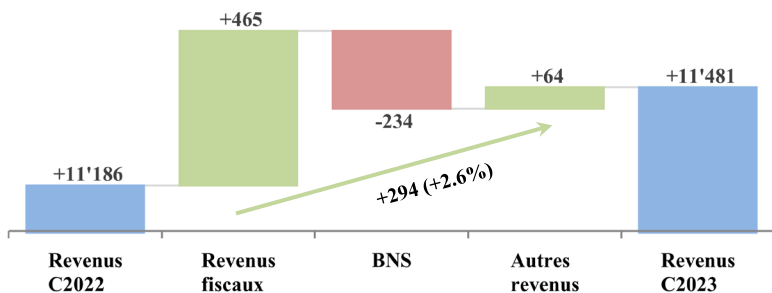
*en millions de francs*





## Des comptes 2022 aux comptes 2023

en millions de francs



Les comptes 2023 présentent des revenus totaux de 11,5 milliards de francs, supérieurs de près de 2 milliards de francs (+ 20,7%) au budget 2023 et en hausse de 294 millions de francs (+ 2,6%) par rapport aux comptes 2022. D'abord, les revenus fiscaux battent de nouveaux records, en affichant un excédent de revenus de près de 1,78 milliard de francs par rapport au budget et une progression de l'ordre de 0,5 milliard de francs comparé aux comptes 2022. Ensuite, la BNS n'a pas rétrocedé de bénéfices aux cantons et à la Confédération au titre de l'année 2022 (comptabilisé en 2023) (- 234 millions de francs). Enfin, les autres revenus affichent une progression tant par rapport au budget (+ 193 millions de francs) qu'aux comptes (+ 64 millions de francs).

### 3.2. Revenus fiscaux

<i>en millions de francs</i>	<b>Comptes C2023</b>	<b>Budget B2023</b>	<b>Comptes C2022</b>	<b>Ecart C2023/B2023</b>		<b>Evolution C2023/C2022</b>	
Personnes physiques	5'281	4'933	5'530	+348	7.1%	-249	-4.5%
Personnes morales	2'600	1'618	2'045	+982	60.7%	+555	27.1%
Parts cantonales / impôts fédéraux	1'038	727	840	+311	42.8%	+198	23.6%
Impôts liés à l'immobilier	633	622	717	+11	1.8%	-85	-11.8%
Autres impôts	456	317	393	+139	43.9%	+63	16.0%
Compensation / frontaliers	-275	-263	-257	-11	4.4%	-18	7.0%
<b>Revenus fiscaux</b>	<b>9'734</b>	<b>7'954</b>	<b>9'269</b>	<b>+1'780</b>	<b>22.4%</b>	<b>+465</b>	<b>5.0%</b>

Les revenus fiscaux affichent à nouveau des évolutions hors normes (+ 1,78 milliard de francs par rapport au budget et + 0,5 milliard de francs par rapport aux comptes 2022), provenant essentiellement des impôts sur les personnes morales. Les impôts sur les personnes physiques contribuent également à l'écart par rapport au budget (+ 0,3 milliard de francs) mais sont en baisse comparé à 2022 (- 0,2 milliard de francs).

#### 3.2.1. Impôts sur les personnes physiques

#### 0,3 milliard de francs de revenu supplémentaire par rapport au budget

<i>en millions de francs</i>	<b>Impôt sur le revenu</b>	<b>Impôt sur la fortune</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
<b>Budget 2023</b>	<b>3'886</b>	<b>1'006</b>	<b>41</b>	<b>4'933</b>
Impôt courant	+283	+96	-	+379
Correctifs et rectifications	-25	-69	-	-95
Autres	-	-	+64	+64
<b>Comptes 2023</b>	<b>4'144</b>	<b>1'033</b>	<b>105</b>	<b>5'281</b>
Ecart	+258	+26	+64	+348

Les impôts sur les personnes physiques sont supérieurs de 348 millions de francs (+ 7%) au budget, sous l'effet de l'impôt sur le revenu (+ 258 millions de francs). Cet écart provient d'une révision à la hausse de l'impôt courant

2023 (+ 283 millions de francs), suite aux informations communiquées à l'administration fiscale cantonale par d'importants contribuables.

## Un recul de 0,2 milliard de francs par rapport aux comptes 2022

<i>en millions de francs</i>	<b>Impôt sur le revenu</b>	<b>Impôt sur la fortune</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
<b>Comptes 2022</b>	<b>4'402</b>	<b>1'027</b>	<b>101</b>	<b>5'530</b>
Impôt courant	+92	+92	-	+184
Correctifs et rectifications	-351	-87	-	-437
Autres	-	-	+4	+4
<b>Comptes 2023</b>	<b>4'144</b>	<b>1'033</b>	<b>105</b>	<b>5'281</b>
Evolution	-259	+6	+4	-249

L'impôt sur les personnes physiques recule de 249 millions de francs (- 4,5%) par rapport aux comptes 2022. Ce recul concerne plus particulièrement l'impôt sur le revenu (- 259 millions de francs).

L'impôt sur le revenu avait connu en 2022 une croissance exceptionnelle de près de 900 millions de francs par rapport aux comptes 2021. Cette évolution provenait notamment de l'augmentation inattendue des revenus des contribuables pour les années 2022 et 2021 : d'une part, l'impôt courant avait augmenté de 0,5 milliard de francs entre 2021 et 2022 et, d'autre part, un revenu record supplémentaire de 0,3 milliard de francs avait été constaté au titre de l'année fiscale 2021. Cette situation exceptionnelle ne s'est toutefois pas reproduite en 2023. En effet, l'impôt courant a augmenté de seulement de 92 millions de francs et les années fiscales antérieures à 2023 n'ont pas donné lieu à des revenus supplémentaires aussi conséquents que l'an passé.

L'impôt courant sur la fortune affiche une hausse (+ 92 millions de francs) en raison d'une évolution favorable des marchés en fin d'année. En revanche, l'impôt sur la fortune des années fiscales antérieures, notamment 2021, tend à être revu globalement à la baisse.

### 3.2.2. Impôts sur les personnes morales

#### 1 milliard de francs de revenu supplémentaire par rapport au budget

<i>en millions de francs</i>	<b>Impôt sur le bénéfice</b>	<b>Impôt sur le capital</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
<b>Budget 2023</b>	<b>1'445</b>	<b>163</b>	<b>10</b>	<b>1'618</b>
Impôt courant	+553	+23	-	+576
Correctifs et rectifications	+389	+18	-	+407
Autres		-	-1	-1
<b>Comptes 2023</b>	<b>2'387</b>	<b>204</b>	<b>9</b>	<b>2'600</b>
Ecart	+942	+41	-1	+982

Les impôts sur les personnes morales présentent un excédent de revenus record de près d'1 milliard de francs (+ 61%) par rapport au budget.

Ces impôts sont estimés tant au budget qu'aux comptes, et sont déterminés notamment dans le cadre d'une enquête qui, en règle générale, est réalisée deux fois par an, en septembre et en janvier. Le périmètre des entreprises sondées a été élargi pour l'enquête de janvier 2024, qui a servi à estimer les impôts pour les comptes 2023. Ce périmètre inclut dorénavant près de 200 entreprises qui représentent 75% de l'impôt sur les personnes morales. Le périmètre des entreprises sondées jusqu'à septembre 2023 ne comptait qu'une centaine d'entreprises, qui représentaient alors 50% de l'impôt sur les personnes morales.

Les réponses reçues dans le cadre de la dernière enquête, réalisée en janvier 2024, s'avèrent nettement meilleures que les perspectives remontées lors des enquêtes réalisées en septembre 2022 pour l'estimation des impôts du budget 2023, et en janvier 2023 pour l'estimation des impôts des comptes 2022.

Les bénéfices des entreprises au titre de l'année fiscale 2022 s'avèrent nettement supérieurs aux chiffres exceptionnels déjà avancés l'année dernière. Les conséquences sont doubles. D'une part, l'estimation de l'impôt sur les bénéficiaires concernant l'année fiscale 2022 a été revue à la hausse dans les comptes 2023 (391 millions de francs de revenus supplémentaires). D'autre part, cette révision des chiffres de l'année fiscale 2022 a des répercussions sur l'estimation de l'impôt courant 2023 (553 millions de francs d'estimations fiscales supplémentaires). Les principales réévaluations proviennent essentiellement des secteurs phares de l'économie genevoise (commerce de gros, horlogerie, finance) et concernent une poignée

d'entreprises.

Enfin, l'impôt sur le capital est resté relativement peu affecté par la hausse des bénéfices et présente un excédent de 41 millions de francs par rapport au budget.

### Une croissance de presque 0,6 milliard de francs par rapport aux comptes 2022

<i>en millions de francs</i>	<b>Impôt sur le bénéfice</b>	<b>Impôt sur le capital</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
<b>Comptes 2022</b>	<b>1'813</b>	<b>215</b>	<b>17</b>	<b>2'045</b>
Impôt courant	+290	-9	-	+281
Correctifs et rectifications	+284	-1	-	+283
Autres	-	-	-9	-9
<b>Comptes 2023</b>	<b>2'387</b>	<b>204</b>	<b>9</b>	<b>2'600</b>
Evolution	+574	-10	-9	+555

L'impôt sur les bénéfices connaît une croissance de 0,6 milliard de francs (+ 32%) par rapport à 2022, suite aux résultats de la dernière enquête de janvier 2024, qui ont révélé l'ampleur des bénéfices réalisés, notamment par une poignée d'entreprises, pour l'année fiscale 2022.

L'impôt sur le capital recule toutefois de 10 millions de francs par rapport aux comptes 2022. Cette baisse est directement liée au déploiement progressif de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, prévu par la RFFA. L'imputation s'établit à 75% en 2023 et sera totale en 2024.

### 3.2.3. Parts cantonales à des impôts fédéraux

<i>en millions de francs</i>	<b>Comptes</b>		<b>Budget</b>	<b>Comptes</b>		<b>Ecart</b>		<b>Evolution</b>	
	<b>C2023</b>	<b>B2023</b>	<b>C2022</b>	<b>C2023/B2023</b>	<b>C2023/C2022</b>	<b>C2023/B2023</b>	<b>C2023/C2022</b>		
IFD des personnes physiques	306	276	323	+30	10.8%	-17	-5.4%		
IFD des personnes morales	705	412	490	+293	71.1%	+215	43.8%		
Part à l'impôt anticipé	26	38	25	-12	-31.6%	+1	4.0%		
Autres parts d'impôts fédéraux	2	2	2	+0	0.4%	+0	14.7%		
<b>Parts cantonales à des impôts fédéraux</b>	<b>1'038</b>	<b>727</b>	<b>840</b>	<b>+311</b>	<b>42.8%</b>	<b>+198</b>	<b>23.6%</b>		

Au même titre que l'impôt sur le bénéfice, la part cantonale à l'impôt fédéral direct (IFD) des personnes morales connaît une progression importante. Par rapport au budget, elle affiche un excédent de revenus de 293 millions de francs (+ 71,1%). Ces résultats s'expliquent essentiellement par les bénéfices des entreprises au titre de 2022.

### 3.2.4. Impôts liés à l'immobilier

<i>en millions de francs</i>	<b>Comptes</b>		<b>Budget</b>	<b>Comptes</b>		<b>Ecart</b>		<b>Evolution</b>	
	<b>C2023</b>	<b>B2023</b>	<b>C2022</b>	<b>C2023/B2023</b>	<b>C2023/C2022</b>	<b>C2023/B2023</b>	<b>C2023/C2022</b>		
Impôts immobiliers complémentaires	286	284	277	+2	0.8%	+9	3.3%		
Impôts sur les gains en capital	76	76	131	+0	0.0%	-55	-41.9%		
Produits de l'enregistrement et timbre	271	262	310	+9	3.4%	-39	-12.5%		
<b>Impôts liés à l'immobilier</b>	<b>633</b>	<b>622</b>	<b>717</b>	<b>+11</b>	<b>1.8%</b>	<b>-85</b>	<b>-11.8%</b>		

Les impôts immobiliers, c'est-à-dire les impôts fonciers, l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI) et l'essentiel des droits d'enregistrement, sont relativement en ligne avec le budget, mais en baisse pour la deuxième année consécutive, après avoir atteint un niveau record en

2021. Ces impôts ont ainsi diminué de 91 millions de francs entre 2021 et 2022 et de 85 millions de francs entre 2022 et 2023. L'évolution constatée entre 2022 et 2023 est due à une diminution du nombre de transactions immobilières, en particulier celles présentant une assiette importante. A ce titre, la valeur totale des objets immobiliers vendus en 2023 s'élève à 7,9 milliards de francs, alors qu'elle dépassait les 9 milliards de francs en 2022.

### 3.2.5. *Autres impôts*

<i>en millions de francs</i>	<b>Comptes C2023</b>	<b>Budget B2023</b>	<b>Comptes C2022</b>	<b>Ecart C2023/B2023</b>		<b>Evolution C2023/C2022</b>	
Droits de succession et donations	324	186	264	+138	73.9%	+60	22.6%
Impôts sur les véhicules routiers et les bateaux	122	122	120	+0	0.3%	+2	1.5%
Divers	11	9	9	+1	13.2%	+1	12.9%
<b>Autres impôts</b>	<b>456</b>	<b>317</b>	<b>393</b>	<b>+139</b>	<b>43.9%</b>	<b>+63</b>	<b>16.0%</b>

Les droits de succession et donations aux comptes ont doublé en 2 ans. Ils sont passés de 187 millions de francs en 2021 à 324 millions de francs en 2023, en passant par un montant intermédiaire de 264 millions de francs en 2022. Il en résulte un écart par rapport au budget allant du simple au double, dans la mesure où le montant inscrit au budget 2023, de 186 millions de francs, est en ligne avec les comptes 2021. Il convient ici de rappeler que les droits de succession et donations dépendent d'événements ponctuels et non prévisibles, et qu'ils peuvent évoluer aussi bien à la hausse qu'à la baisse.

### 3.3. *Autres revenus*

Les autres revenus s'élèvent à 1 747 millions de francs. Ils affichent une progression par rapport au budget 2023 (+ 193 millions de francs) et une diminution par rapport aux comptes 2022 (- 170 millions de francs).

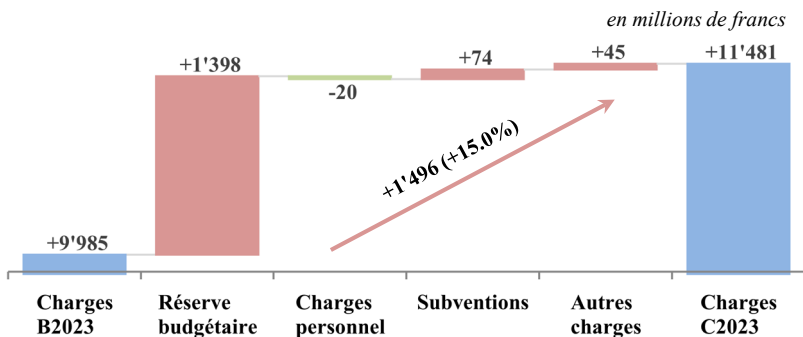
Cette progression de 193 millions de francs par rapport au budget provient de différentes sources. L'Etat a encaissé au total 66 millions de francs dans le cadre de plusieurs affaires pénales, soit un montant supérieur de 55 millions de francs au budget. Les produits d'intérêts sur les créances fiscales dépassent de 44 millions de francs le budget, en raison de quelques dossiers exceptionnels et de la hausse au 1<sup>er</sup> janvier 2023 du taux d'intérêt

moratoire de 2,51% à 3%. L'Etat a constaté, dans le cadre du bouclage des comptes 2023, que certaines provisions concernant des créances fiscales, des prêts, des participations et des risques étaient devenues sans objet et les a dissoutes en conséquence, pour un montant total de 79 millions de francs. Ces montants ne sont par essence pas prévisibles au budget, qui prévoyait seulement un montant de 6 millions de francs.

La diminution des autres revenus par rapport aux comptes 2022 provient du fait que la BNS n'a pas rétrocedé de bénéfices aux cantons et à la Confédération, ce qui constitue un manque à gagner de 234 millions de francs. Cette évolution est partiellement compensée par des revenus supplémentaires. Avec le retour de l'Aéroport international de Genève (AIG) aux chiffres d'avant pandémie, l'Etat encaissera 29 millions de francs supplémentaires par rapport à 2022. L'établissement devrait rétroceder 44 millions de francs de ses bénéfices au titre de 2023, en raison de l'amélioration de ses résultats et de l'application du taux de rétrocession qui prévalait avant la pandémie, soit 50% des bénéfices de l'AIG, contre 25% exceptionnellement en 2022. Enfin, les dissolutions de provisions mentionnées précédemment, pour un montant total de 79 millions de francs, génèrent un revenu supplémentaire de 40 millions de francs par rapport à celles effectuées en 2022.

## 4. Charges

### 4.1. Comparaison entre les comptes et le budget



Les charges totales atteignent 11,5 milliards de francs en 2023, sachant que les subventions et les charges de personnel représentent environ 71% des charges totales. Les charges 2023 dépassent le budget de 1 496 millions de



francs (+ 15%). Ce dépassement s'explique essentiellement par l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire de la CPEG (1 398 millions de francs) et par les subventions (+ 74 millions de francs).

<i>en millions de francs</i>	<b>Comptes C2023</b>	<b>Budget B2023</b>	<b>Ecart</b>	<b>Ecart except.</b>	<b>Hors except.</b>
Charges de personnel	2'834	2'855	-20	-	-20
Charges de fonctionnement	479	510	-31	-	-31
Subventions et charges de transfert	5'270	5'197	+74	-	+74
Péréquation et parts de revenus	346	345	+1	-	+1
Dédommagements	86	110	-23	-	-23
Dotations aux amortissements	495	489	+6	-	+6
Autres charges d'exploitation	245	136	+109	-	+109
Charges financières	209	225	-17	-	-17
Amortissement réserve budgétaire	1'516	118	+1'398	+1'398	-
<b>Total des charges</b>	<b>11'481</b>	<b>9'985</b>	<b>+1'496</b>	<b>+1'398</b>	<b>+99</b>

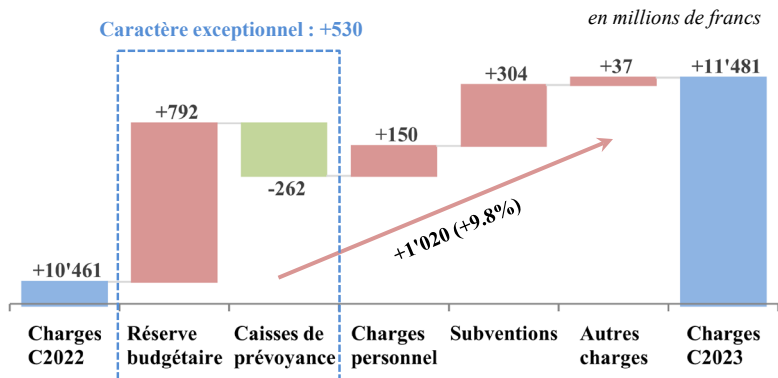
Hors charges à caractère exceptionnel, les dépenses ordinaires sont globalement supérieures de 99 millions de francs au budget (+ 1%) :

- les charges relatives aux subventions ont donné lieu à des dépenses supplémentaires pour soutenir le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) (+ 40 millions de francs) et pour faire face à des surcoûts dans le domaine de la santé. Une dépense supplémentaire de 23 millions de francs a été nécessaire pour couvrir le déficit d'exploitation des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), généré par un taux d'absence plus élevé que prévu, la hausse générale des prix et l'effet des structures tarifaires. La reprise de l'activité stationnaire s'est traduite par un surcoût global de 19 millions de francs pour l'Etat (activité financée à 55% par l'Etat et 45% par les assurances-maladies). Ces différents coûts supplémentaires ont été partiellement compensés par des crédits prévus pour financer de nouvelles places dans les établissements accueillant des personnes handicapées (EPH) et les établissements médico-sociaux (EMS) et qui n'ont pas été intégralement dépensés (- 17 millions);
- concernant les charges de fonctionnement (- 31 millions de francs), les crédits octroyés en matière d'honoraires de mandataires et de prestations de service n'ont pas été intégralement dépensés;
- les autres charges d'exploitation sont, quant à elles, supérieures de 109 millions de francs au budget, principalement en raison de la hausse de

88 millions de francs des dépréciations de créances fiscales. Cette évolution est à mettre en relation avec la croissance des revenus fiscaux (+ 0,5 milliard de francs) entre 2022 et 2023;

- enfin, les charges financières sont inférieures de 17 millions de francs au budget. L'Etat a payé moins d'intérêts avec la baisse des emprunts, malgré la remontée des taux d'intérêts initiée par la BNS depuis 2022.

#### 4.2. Evolution des comptes 2022 aux comptes 2023



L'augmentation de 1,020 millions de francs (+ 9,8%) des charges de l'Etat entre les comptes 2022 et 2023 provient des charges à caractère exceptionnel (+ 530 millions de francs) et des charges ordinaires (+ 491 millions de francs).

<i>en millions de francs</i>	<b>Comptes C2023</b>	<b>Comptes C2022</b>	<b>Ecart</b>	<b>Ecart except.</b>	<b>Hors except.</b>
Charges de personnel	2'834	2'685	+150	-	+150
Charges de fonctionnement	479	467	+13	-	+13
Subventions et charges de transfert	5'270	4'966	+304	-	+304
Péréquation et parts de revenus	346	324	+22	-	+22
Dédommagements	86	104	-17	-	-17
Dotations aux amortissements	495	493	+2	-	+2
Autres charges d'exploitation	245	496	-251	-262	+11
Charges financières	209	203	+6	-	+6
Amortissement réserve budgétaire	1'516	724	+792	+792	-0
<b>Total des charges</b>	<b>11'481</b>	<b>10'461</b>	<b>+1'020</b>	<b>+530</b>	<b>+491</b>

Les charges à caractère exceptionnel sont globalement en hausse de 530 millions de francs et concernent les caisses de prévoyance. En 2022, l'Etat a supporté des charges uniques pour un montant total de 262 millions de francs concernant la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CPFP) et la CPEG. En 2023, l'amortissement de la réserve budgétaire est plus élevé de 792 millions de francs, car un amortissement supplémentaire de 1 398 millions de francs a été comptabilisé en 2023, contre 606 millions de francs en 2022.

Hors charges à caractère exceptionnel, les dépenses ordinaires affichent une croissance de 491 millions de francs, qui s'explique en grande partie par les évolutions suivantes :

- les charges ordinaires de personnel augmentent (+ 150 millions de francs, + 5,6%) avec, notamment, l'octroi de l'annuité et de l'indexation des salaires (+ 2,44% en 2023) au personnel de l'Etat et les recrutements réalisés dans le cadre des nouveaux postes créés;
- les subventions ordinaires sont à la hausse (+ 304 millions de francs), aussi bien auprès des établissements subventionnés que de la population. Les subventions en faveur des établissements subventionnés ont augmenté de 226 millions de francs, en raison des mécanismes salariaux, de l'indexation des salaires, des dépenses supplémentaires pour soutenir le CICR ou encore couvrir le déficit d'exploitation des HUG et la croissance de l'activité stationnaire. Les subventions en faveur de la population se sont accrues de 165 millions de francs en raison de la hausse du coût moyen des prestations et du nombre de bénéficiaires des aides en matière de cohésion sociale, dans un contexte généralisé de hausse des prix. Ces

augmentations ont toutefois été compensées entre 2022 et 2023 par la baisse de 86 millions de francs des aides COVID-19 (elles se sont élevées à 25 millions de francs en 2023);

- concernant la péréquation et les parts de revenus, le coût de la péréquation fédérale est reparti à la hausse, de 22 millions de francs, compte tenu du fort potentiel de ressources du canton. Le coût de la péréquation s'établit à 172 millions de francs en 2023, après 3 années de baisse consécutives, de 300 millions de francs en 2019 à 151 millions de francs en 2022;
- enfin, les dédommagements sont en baisse de 17 millions de francs depuis que l'Etat a signé une nouvelle convention avec la Ville de Genève permettant d'abaisser sa contribution à l'entretien des routes cantonales de 22 millions de francs à 8 millions de francs en 2023.

Concernant les charges en lien avec les caisses de retraite, il convient de souligner que les recapitalisations de la CPEG et de la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG) occasionnent également d'autres charges récurrentes, qui ne présentent pas de caractère exceptionnel, pour un montant total de 184 millions de francs (amortissement minimal des réserves budgétaires et intérêts des prêts simultanés de la CPEG et de la FPTPG respectivement pour 179 millions de francs et 5 millions de francs). Par ailleurs, comme indiqué précédemment, le Conseil d'Etat a décidé de prendre en charge dans les comptes 2023 une part supplémentaire du coût de la recapitalisation de la CPEG (amortissement supplémentaire de 1 398 millions de francs de la réserve budgétaire).

Ainsi, en excluant les cotisations employeurs, les caisses de prévoyance occasionnent en 2023 une charge totale de 1 582 millions de francs dans les comptes de l'Etat. Pour mémoire, cette charge s'élevait à 1 053 millions de francs en 2022.

## 5. Investissements

### 5.1. Investissements nets

<i>en millions de francs</i>	<b>Comptes C2023</b>	<b>Budget B2023</b>	<b>Comptes C2022</b>	<b>Ecart</b>		<b>Evolution</b>	
				<b>C2023/B2023</b>		<b>C2023/C2022</b>	
Dépenses d'investissement	536	704	537	-168	-24%	-0	0%
Recettes d'investissement	26	35	67	-9	-25%	-41	-61%
<b>Investissements nets</b>	<b>511</b>	<b>670</b>	<b>470</b>	<b>-159</b>	<b>-24%</b>	<b>+40</b>	<b>9%</b>

*Dépenses et recettes hors prêts du patrimoine administratif, transferts et cessions d'actifs*

En 2023, les investissements nets se sont élevés à 511 millions de francs. Ils se composent de 536 millions de francs de dépenses et de 26 millions de francs de recettes.

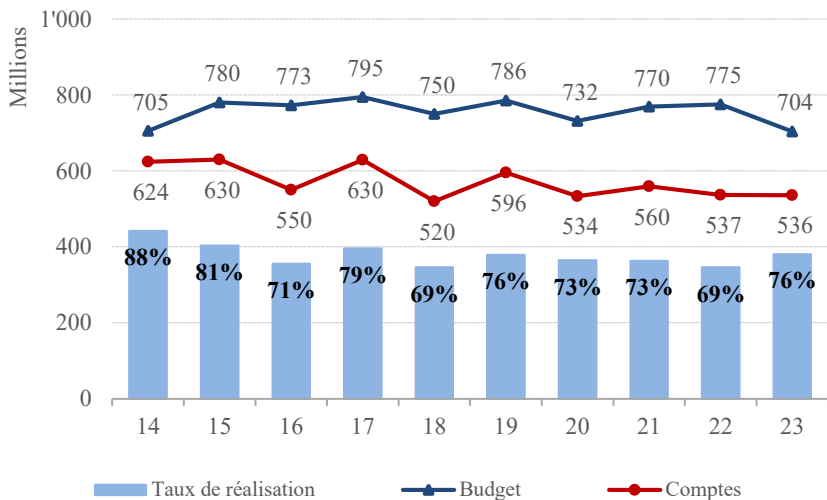
### 5.2. Dépenses d'investissement

Par rapport à 2022, les dépenses d'investissement restent stables.

En 2023, des chantiers d'envergure se sont poursuivis, à l'image de la construction de lignes de transports publics, de la rénovation du collège Rousseau, ou encore des travaux pour le nouveau bâtiment des Archives d'Etat. Une deuxième tranche de subvention pour l'électrification de la flotte de véhicules des Transports publics genevois (TPG) a également été versée. Par ailleurs, des travaux visant à renforcer l'efficacité énergétique des bâtiments de l'Etat ont été réalisés, dans le cadre de la transition écologique mené par le canton.

Cette année a en outre été marquée par la finalisation de la première étape du prolongement de la ligne de tramway jusqu'à Saint-Julien-en-Genevois, entre Palettes et la zone industrielle de Plan-les-Ouates (ZIPLO).

### 5.3. Taux de réalisation

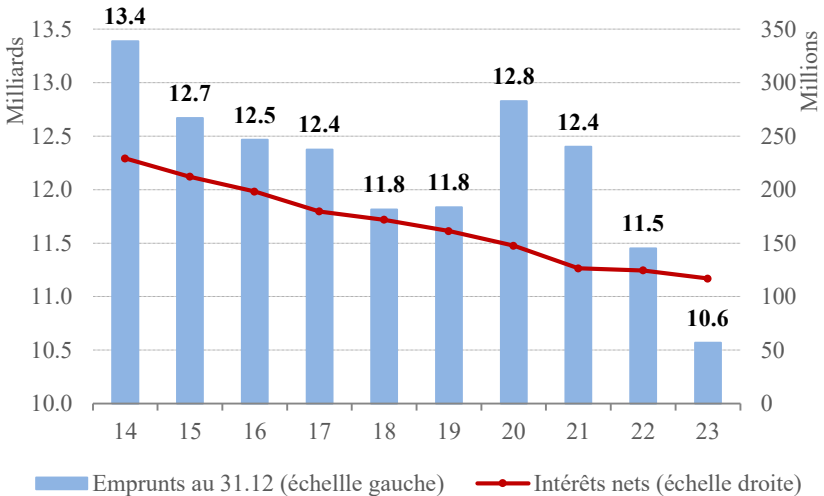


*Dépenses hors prêts du patrimoine administratif*

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement (rapport entre les comptes et le budget) est de 76% pour 2023, soit un taux plus élevé que celui de 2022 (69%) et que la moyenne de ces 5 dernières années (72%). L'amélioration du taux de réalisation est entre autres dû au renforcement de la précision des prévisions inscrites au budget 2023.

## 6. Dette

### 6.1. Evolution des emprunts en fin d'année et des intérêts



Au 31 décembre 2023, la dette financière (somme des emprunts hors prêts CPEG et FPTPG) s'élève à 10,6 milliards de francs et affiche un recul de 900 millions de francs par rapport à fin 2022.

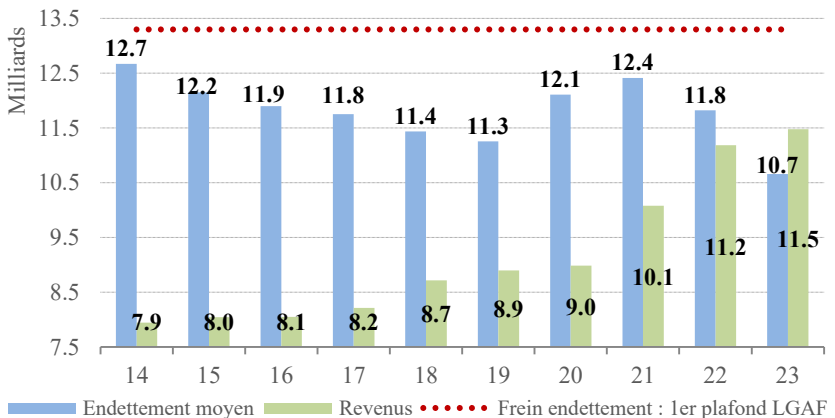
Les acomptes d'impôts versés par les contribuables ont continué de fortement augmenter en 2023. L'ensemble de ces encaissements a permis à l'Etat d'assurer le financement de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement (les investissements sont intégralement autofinancés) et de disposer des liquidités nécessaires au remboursement d'une partie de ses emprunts (- 0,9 milliard de francs).

Par ailleurs, les versements des contribuables ont à nouveau atteint un niveau particulièrement soutenu dans les tout derniers jours de l'année 2023. Les montants ainsi encaissés ont contribué à accroître les liquidités disponibles sur les comptes en banque et ont conduit l'Etat à placer 612 millions de francs à fin 2023. Ces surplus contribueront en outre à réduire le niveau de la dette de l'Etat d'ici la fin de l'année 2024.

Les charges d'intérêts sur emprunts ont continué de diminuer en 2023, malgré la remontée des taux d'intérêts initiée par la BNS depuis 2022. Avec les encaissements soutenus d'impôts durant l'année 2023, l'Etat a eu moins besoin de se refinancer et a pu rembourser notamment l'ensemble des

emprunts à long terme arrivant à échéance. Les charges d'intérêts sur emprunts sont ainsi passées de 124 millions de francs en 2022 à 117 millions de francs en 2023. Elles affichent une diminution de 8 millions de francs par rapport aux comptes 2023 et s'avèrent inférieures de 23 millions de francs au budget.

## 6.2. Frein à l'endettement



En 2023, l'endettement moyen (moyenne de la somme des emprunts en fin de mois) recule de 1,1 milliard de francs pour s'établir à 10,7 milliards de francs, contre 11,8 milliards de francs en 2022.

Par ailleurs, les revenus de l'Etat ont continué de croître entre 2022 et 2023, sous l'effet des impôts et malgré l'absence de rétrocession de la BNS (234 millions de francs en moins en 2023). Ces derniers sont ainsi passés de 9 milliards de francs en 2020 à 11,5 milliards de francs en 2023, pour dépasser de 0,8 milliard le montant de l'endettement moyen de 10,7 milliards de francs en 2023.

Cette double évolution, à la fois à la baisse de l'endettement moyen et à la hausse des revenus, contribue à faire atteindre l'objectif à long terme, fixé par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05), de limiter l'endettement à un montant équivalent au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée.



Le mécanisme du frein à l'endettement ne s'applique plus à ce stade, mais pourrait être réactivé si l'endettement moyen devait dépasser à nouveau les revenus.

## 7. Conclusion

Le Conseil d'Etat est très satisfait de l'excédent de revenus présenté aux comptes 2023. Ce résultat lui permet de tenir la promesse faite dans son programme de législature de baisser l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en proposant d'augmenter la diminution prévue pour les classes moyennes dans le projet de loi déposé par la majorité du Grand Conseil. Il lui permet également d'offrir aux jeunes du canton, jusqu'à leurs 24 ans révolus, un accès entièrement gratuit à unireso sur le territoire genevois.

Le canton de Genève est privilégié de bénéficier d'un tissu économique extrêmement performant. Les entreprises actives dans les secteurs phares de l'économie genevoise ont enregistré en 2022 des bénéfices records, encore plus élevés qu'attendus, dans un contexte économique mondial soumis à une succession de crises et de tensions qui tendent à s'imposer comme une nouvelle normalité. Ces bénéfices ont fortement contribué aux excellents résultats des comptes 2023.

Le Conseil d'Etat restera attentif au maintien des conditions-cadres indispensables à la prospérité du canton et continuera à suivre de près l'évolution des recettes fiscales.

Il convient de souligner que la hausse conséquente des revenus fiscaux dont notre canton a bénéficié ces 2 dernières années aura pour conséquence d'alourdir à l'avenir la contribution genevoise à la péréquation intercantonale.

Grâce à la maîtrise des charges et aux revenus supérieurs aux attentes, la dette financière du canton poursuit sa baisse, pour s'établir à 10,6 milliards de francs à fin 2023. Même si Genève reste le canton le plus endetté de Suisse, la hausse des revenus conjuguée à la baisse de la dette lui permet d'aborder sereinement l'avenir.

Ces très bons résultats ne doivent pas faire oublier l'augmentation constante des charges et la nécessité de proposer des réformes structurelles, afin d'assurer la soutenabilité à long terme des finances de notre canton.

## Commentaire article par article

### *Art. 1 Etats financiers*

L'article 1 traite de l'approbation formelle des états financiers.

Les états financiers sont joints au présent projet de loi. Ils sont également publiés dans la partie « états financiers » du tome 1 du rapport sur les comptes individuels 2023. Le tome 1 comprend également le rapport de révision sur les états financiers individuels au 31 décembre 2023, la liste des prêts et participations de l'Etat, le rapport sur les fonds et libéralités, ainsi que les informations relatives aux obligations vertes et aux obligations sociales avec les attestations annuelles correspondantes (ces informations font l'objet d'un contrôle spécifique de l'organe de révision).

Les états financiers comprennent le compte de résultat, le compte d'investissement, le tableau des flux de trésorerie, le bilan, le tableau de mouvements des fonds propres (situation nette) et les notes annexes.

La capitalisation complémentaire des caisses de prévoyance par l'Etat de Genève au 1<sup>er</sup> janvier 2020 s'est accompagnée de la mise en œuvre d'un instrument de politique budgétaire dénommé « réserve budgétaire à amortir » (art. 6A, al. 1 et al. 4 LGAF). Cette réserve budgétaire (négative) figure dans les fonds propres du bilan et représente le coût total net des recapitalisations des caisses de prévoyance à charge de l'Etat. Ce coût est amorti en charge de fonctionnement sur une durée fixée par les lois relatives aux recapitalisations de la CPEG (loi 12228, du 14 décembre 2018, modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (LCPEG) (*Financement de la CPEG*)) et de la FPTPG (loi 12364, du 30 août 2019, modifiant la loi concernant la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (LFPTPG)).

L'effet de cet instrument de politique budgétaire sur le compte de résultat est présenté distinctement avec le *résultat net* avant amortissement de la réserve budgétaire et l'*excédent final* après cet amortissement (art. 6A, al. 5 LGAF).

Les états financiers de l'Etat pour l'exercice 2023 présentent les données financières suivantes :

- le total du bilan est de 20 932 millions de francs;
- le résultat net (avant amortissement de la réserve budgétaire) présente un excédent de revenus de + 1 516 millions de francs;
- l'excédent final (après amortissement de la réserve budgétaire) présente un excédent nul;

- l'investissement net selon le compte d'investissement est de 511 millions de francs;
- la variation nette des liquidités est de + 447 millions de francs;
- le total des fonds propres est de + 1 284 millions de francs.

### ***Art. 2 Réserve conjoncturelle***

La réserve conjoncturelle figure dans les fonds propres (voir tableau de mouvements des fonds propres des états financiers).

L'attribution à la réserve conjoncturelle ou son utilisation se font après détermination de l'excédent final.

Les modalités d'utilisation de la réserve conjoncturelle ont été modifiées par les dispositions transitoires relatives à la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la RFFA :

- en cas d'excédent final déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée à concurrence du montant de pertes qui excèdent la limite du déficit admissible, selon l'article 12, alinéa 2, lettre b, et l'article 68, lettre a<sup>bis</sup> LGAF;
- en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à hauteur de l'excédent final de revenu.

Au 31 décembre 2023, les investissements sont intégralement autofinancés, mais les comptes présentent un excédent final nul. Dès lors, la réserve conjoncturelle ne fait l'objet d'aucune alimentation ou utilisation dans les comptes 2023.

### ***Art. 3 Crédits supplémentaires***

Les crédits supplémentaires pour l'exercice 2023 sont présentés dans le tome 2 du rapport sur les comptes 2023.

Les crédits supplémentaires sont destinés à couvrir des dépassements au budget de fonctionnement.

Les dépassements de crédits sont présentés par nature et par programme et s'entendent sans compensation. Ainsi, il est possible d'avoir pour une nature de charge des dépassements de crédit au niveau des programmes et une économie au niveau des comptes de l'Etat pour le total de cette même nature.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

*Annexes :*

- 1) *Etats financiers individuels*
- 2) *Liste des prêts et participations*
- 3) *Rapport sur les fonds et libéralités*
- 4) *Rapport sur les obligations vertes*
- 5) *Rapport sur les obligations sociales*
- 6) *Liste des crédits supplémentaires*

Documents consultables en cliquant sur le lien ci-dessous :

[https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13443\\_annexes.pdf](https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13443_annexes.pdf)