



Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 21 mars 2024

Projet de loi **approuvant les états financiers consolidés 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 consolidés de la République et canton de Genève pour
l'année 2023,
décrète ce qui suit :

Article unique Etats financiers

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

- l'excédent final de revenu au titre de l'année 2023 est de + 226 millions
de francs;
- les fonds propres au 31 décembre 2023 s'élèvent à + 7 498 millions de
francs.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les états financiers consolidés procurent une vision élargie des activités et de la situation financière de l'Etat, en intégrant les comptes des principaux établissements autonomes comme s'il s'agissait d'une seule et même entité (le Groupe). Le Groupe est composé de l'Etat de Genève, de l'Aéroport international de Genève (AIG), des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), de l'Hospice général (HG), des Transports publics genevois (TPG), de l'Université de Genève (UNIGE), des Services industriels de Genève (SIG), de la Fondation des parkings (FP), de la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC), de la Fondation pour les terrains industriels (FTI), des 5 fondations immobilières de droit public (FIDP), de l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD), des Etablissements publics pour l'intégration (EPI), de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), de Palexpo SA, des Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (PFSA) et de la Fondation Praille-Acacias-Vernets (Fondation PAV).

Les opérations entre entités du Groupe (« opérations intragroupes ») sont éliminées dans le cadre de la consolidation, afin de conserver uniquement les opérations avec l'extérieur du Groupe. Les soldes apparaissant dans les états financiers consolidés ne sont donc pas toujours directement comparables avec ceux des états financiers individuels des entités.

Enfin, il convient de souligner la contribution importante de l'Etat dans les états financiers consolidés. Les grandes tendances observées au niveau des états financiers individuels de l'Etat se retrouvent également dans les états financiers consolidés.

1. Vue d'ensemble

<i>en millions de francs</i>	2023	2022	Variations	
Revenus	15'745	15'062	+683	5%
Charges	-14'108	-13'447	-661	5%
Parts de résultat d'entités	105	26	+79	
Résultat net	+1'741	+1'641	+100	6%
Amort. réserves budgétaires	-1'516	-724	-792	
Excédent final	+226	+917	-692	

Le Groupe affiche en 2023 un résultat net bénéficiaire de 1,7 milliard de francs, en hausse de 6% (+ 0,1 milliard de francs) par rapport à 2022. Cette amélioration provient, à la fois, d'une augmentation des revenus supérieure à celle des charges (+ 21 millions de francs en net) et des parts de résultat d'entités revenant au Groupe et dans lesquelles ce dernier exerce seulement une influence notable (+ 79 millions de francs).

Les amortissements comptables des réserves budgétaires des caisses de prévoyance (Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) et Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG)), tels que pratiqués par l'Etat, viennent réduire le résultat final du Groupe. Ce dernier s'élève dès lors à 226 millions de francs en 2023, contre 917 millions de francs en 2022. Les amortissements en 2023 (1 516 millions de francs) ont été plus élevés qu'en 2022 (724 millions de francs).

2. Excédent final des comptes 2022 aux comptes 2023

Excédent final aux comptes 2022	+917
Revenus fiscaux	+465
Prestations de service	+519
Charges ordinaires	-923
Revenus divers	-67
Caisses de prévoyance	+262
Rétrocession bénéfice Banque nationale suisse	-234
Parts de résultat d'entités	+79
Amortissement supplémentaire réserve budgétaire CPEG	-792
Excédent final aux comptes 2023	+226
Ecart	-692

en millions de francs

L'augmentation des revenus fiscaux de l'Etat (465 millions de francs) provient essentiellement de la croissance sans précédent de secteurs phares de l'économie genevoise.

Quant aux prestations de services, elles connaissent une progression de presque un demi-milliard de francs, sous l'effet notamment des hausses tarifaires des SIG, de l'accroissement de l'activité hospitalière des HUG et de la forte reprise du trafic aérien à l'AIG.

Les charges ordinaires affichent une forte augmentation de presque un milliard de francs, sous l'effet cumulé des hausses de charges de personnel et de fonctionnement, ainsi que 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 revenu 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 revenu en 2023 (234 millions de francs).

Les bénéfices exceptionnels, de près de 1,3 milliard de francs, réalisés par Alpiq en 2023, reviennent au Groupe à hauteur de 91 millions de francs par l'intermédiaire des SIG, ce qui contribue à accroître les parts de résultat des entités.

Enfin, l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire de la CPEG 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 de l'Etat une part supplémentaire du coût de la recapitalisation de la CPEG (amortissement supplémentaire de 1 398 millions de francs, avec un excédent final nul à la clé pour l'Etat).

3. Revenus des comptes 2022 aux comptes 2023

<i>en millions de francs</i>		2023	2022	Variations	
Revenus fiscaux	62%	9'734	9'269	+465	5%
Prestations de services des entités	26%	4'022	3'504	+519	15%
Autres revenus	13%	1'989	2'290	-301	-13%
Revenus		15'745	15'062	+683	5%

Les comptes consolidés 2023 présentent des revenus totaux de 15,7 milliards de francs, en hausse de 0,7 milliard de francs (+ 5%) par rapport à 2022.

Les revenus fiscaux représentent 62% des revenus du Groupe et battent de nouveaux records, en affichant une progression de 465 millions de francs (+ 5%) comparé à 2022. Cette hausse s'explique principalement par la progression record de l'impôt sur les personnes morales (+ 555 millions de francs, + 27%). Cette évolution est liée à la croissance sans précédent des bénéfices réalisés par les entreprises en 2022, qui s'avèrent nettement supérieurs aux chiffres déjà avancés l'année dernière. Ces entreprises relèvent des secteurs phares de l'économie genevoise (le commerce de gros, la finance

et l'horlogerie). Bien que ces secteurs génèrent des revenus extraordinaires pour l'Etat, 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.

Les prestations de services des entités affichent également une forte croissance (+ 519 millions de francs, + 15%) pour atteindre les 4 milliards de francs. Les SIG ont procédé à des augmentations tarifaires (électricité, gaz, énergie thermique) dans un contexte généralisé d'augmentation des prix et des coûts de l'énergie, avec pour conséquence d'accroître leurs revenus de 304 millions de francs (+ 30%). L'activité des HUG a augmenté de 49 millions de francs (+ 5%) avec l'accroissement généralisé des besoins de la population en matière de santé. La forte reprise du trafic aérien a permis à l'AIG d'améliorer ses revenus de plus de 67 millions de francs. La Confédération a versé davantage d'indemnités forfaitaires à l'Hospice général (+ 33 millions de francs), en raison de l'arrivée sur le territoire cantonal d'un nombre plus élevé de migrants.

Concernant les autres revenus, leur baisse de 301 millions de francs provient essentiellement du fait que la BNS n'a pas rétrocédé de bénéfice aux cantons et à la Confédération, ce qui constitue un manque à gagner de 234 millions de francs. D'autres évolutions concourent globalement à la baisse des autres revenus, comme l'existence en 2022 de plus-values réalisées et d'indemnités reçues qui ne se sont pas reproduites en 2023 (- 50 millions de francs).

4. Charges des comptes 2022 aux comptes 2023

<i>en millions de francs</i>		2023	2022	Var.	Ecart except.	Hors except.
Charges de personnel	46%	6'511	6'194	+317	-	+317
Subventions	21%	2'970	2'767	+203	-	+203
Charges de fonctionnement	19%	2'624	2'229	+395	-	+395
Autres Charges	14%	2'003	2'257	-254	-262	+8
Charges		14'108	13'447	+661	-262	+923

Les charges totales atteignent 14,1 milliards de francs en 2023, sachant que les charges de personnel et les subventions représentent environ 67% de

ce montant. Elles augmentent de 661 millions de francs (+ 4,9%) sous l'effet de la forte progression, de 923 millions de francs (+ 6,9%), des dépenses ordinaires. L'effet de cette progression sur les charges totales est partiellement atténué par la baisse de 262 millions de francs (- 1,9%) des charges à caractère exceptionnel. A ce titre, l'Etat a supporté en 2022 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.

Concernant les dépenses ordinaires, leur croissance de 923 millions de francs s'explique en grande partie par les évolutions détaillées ci-après.

Les charges de personnel augmentent de + 317 millions de francs (+ 5,1%) avec l'octroi de l'annuité et de l'indexation des salaires (principalement + 2,44% en 2023) au personnel de l'Etat et des établissements consolidés et avec les recrutements réalisés par les différentes entités dans le cadre des nouveaux postes créés. Les effectifs affichent à ce titre une croissance de 784 équivalents temps plein (ETP), soit de + 1,8%, pour passer de 42 934 à 43 718 ETP entre 2022 et 2023. Cette croissance des effectifs est soutenue dans certaines entités.

<i>en équivalent temps plein</i>	2023	2022	Variations	
EGE	18'240	17'808	+433	2.4%
HUG	11'260	11'259	+1	0.0%
UNIGE	4'920	4'851	+69	1.4%
TPG	2'168	2'145	+23	1.1%
IMAD	1'970	1'921	+48	2.5%
SIG	1'639	1'660	-21	-1.3%
HG	1'290	1'121	+170	15.1%
AIG	981	972	+9	0.9%
EPI	784	743	+41	5.5%
Palexpo	192	181	+11	5.9%
Autres	276	274	+2	0.8%
ETP	43'718	42'934	+784	1.8%

Les effectifs de l'Etat ont augmenté (+ 433 ETP, + 2,4%) pour atteindre un total de 18 240 ETP, tel que prévu au budget. L'IMAD a renforcé ses effectifs dans les prestations de soins (+ 48 ETP, + 2,5%), pour répondre aux besoins grandissants dans le maintien à domicile. L'Hospice général a recruté massivement (+ 170 ETP, + 15,1%) pour être en mesure de répondre à l'afflux de migrants (+ 150 ETP) et pour couvrir les besoins en matière d'aide

sociale (+ 20 ETP). Les EPI ont eu besoin de compléter leurs services socio-éducatifs (+ 41 ETP, + 5,5%) en raison de l'ouverture de nouvelles places. Palexpo SA a procédé à des recrutements (+ 11 ETP, + 5,9%) compte tenu de la reprise de son activité.

Les subventions sont à la hausse (+ 203 millions de francs, + 7,4%), aussi bien auprès des établissements subventionnés hors Groupe qu'auprès de la population. Les subventions en faveur des établissements subventionnés ont augmenté de 103 millions de francs en raison des mécanismes salariaux, de l'indexation des salaires, des dépenses supplémentaires pour soutenir le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) (+ 34 millions de francs), ou encore pour couvrir la croissance de l'activité stationnaire (financée à 55% par l'Etat). Les subventions en faveur de la population se sont accrues de 127 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 en partie par la fin des aides COVID-19 (- 26 millions de francs).

Les charges de fonctionnement affichent également une hausse notable de 395 millions de francs (+ 17,7%), pour atteindre 2,6 milliards. Les charges des SIG liées à l'environnement et à l'énergie connaissent une augmentation de 241 millions de francs avec la hausse généralisée des coûts d'approvisionnement en électricité et en gaz. Des postes de dépenses de certaines entités sont également en hausse, globalement d'une septantaine de millions de francs, en raison de la hausse des prix et des coûts induits par les reprises d'activité suite à la fin de la crise sanitaire. L'afflux de migrants contribue également à accroître les charges de fonctionnement de l'Hospice général de 57 millions de francs (prestations d'assistance, hébergement, formations, stages, etc.).

5. Investissements nets

<i>en millions de francs</i>	2023	2022	Variations	
Etat hors du Groupe	363	341	+21	6%
SIG	203	218	-15	-7%
HUG	98	75	+22	30%
TPG	91	80	+11	14%
FIDP	45	65	-20	-31%
AIG	55	60	-6	-10%
HG	43	40	+2	6%
UNIGE	26	26	+0	0%
Autres entités	60	37	+23	63%
Investissements nets Groupe	982	942	+40	4%

Les investissements nets du Groupe sont en hausse de 40 millions de francs (+ 4%) pour s'établir à moins d'un milliard de francs à fin 2023. Ce niveau d'investissement contraste avec celui qui prévalait à fin 2019 (1,3 milliard), avant la crise sanitaire.

L'Etat a davantage investi au sein des établissements du Groupe, en leur versant des subventions d'investissement qui sont éliminées en consolidation.

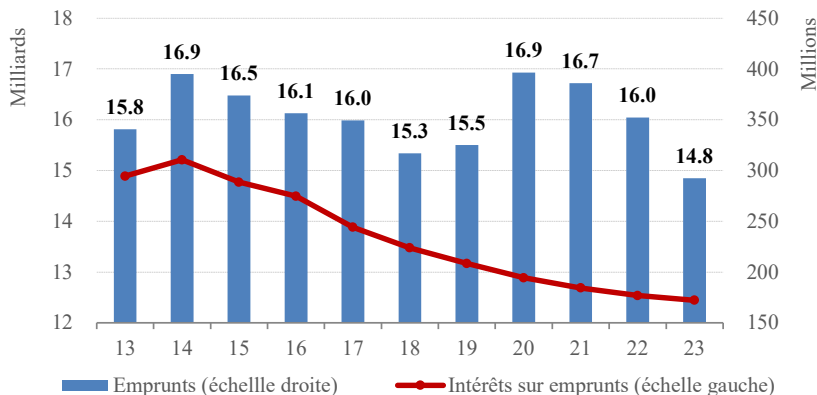
Les investissements des SIG reculent de 7% et concernent essentiellement les secteurs des réseaux (87 millions de francs) et de l'énergie (110 millions de francs). Les SIG investissent chaque année dans le maintien, le renouvellement et l'extension des réseaux d'électricité, de gaz et des eaux potable et usée. Les SIG ont notamment investi dans le développement des réseaux thermiques structurants (86 millions de francs), en particulier dans les réseaux GéniLac, alimenté par l'eau du lac Léman (48 millions de francs), et GéniTerre, alimenté notamment par la géothermie, la chaleur issue de la valorisation des déchets ou provenant du traitement des eaux usées (27 millions de francs).

Les TPG ont versé un acompte en vue de l'acquisition de nouveaux bus électriques (49 millions de francs). Les TPG ont également engagé des travaux de rénovation et d'entretien (18 millions de francs) et investi dans leurs systèmes d'information (10 millions de francs).

Les HUG ont poursuivi leurs investissements dans la rénovation des urgences adultes et dans la construction de la Maison de l'enfance et de l'adolescence.

L'AIG a essentiellement poursuivi ses investissements dans la construction du nouveau tri-bagages.

6. Evolution des emprunts en fin d'année et des intérêts



Au 31 décembre 2023, la dette financière consolidée (somme des emprunts hors prêt CPEG) s'élève à 14,8 milliards de francs et affiche un recul de 1,2 milliard de francs par rapport à fin 2022. Les charges d'intérêts sur les emprunts du Groupe sont restées globalement stables. Elles sont passées de 177 millions de francs en 2022 à 172 millions de francs en 2023.

<i>en millions de francs</i>	2023	2022	Variations	
EGE	10'568	11'452	-884	-8%
FIDP	1'417	1'396	+21	2%
TPG	703	771	-69	-9%
AIG	606	905	-300	-33%
HG	461	435	+26	6%
SIG	450	407	+43	10%
FTI	230	224	+6	3%
HUG	145	153	-9	-6%
FPLC	116	138	-22	-16%
Autres	154	161	-7	-4%
Emprunts	14'849	16'044	-1'194	-7%

La baisse des emprunts est portée par la diminution de la dette :

- de l'Etat (- 884 millions de francs hors Groupe), essentiellement sous l'effet des importants encaissements d'impôts en 2023;
- de l'AIG (- 300 millions de francs), qui a été en mesure de rembourser en mai 2023 un emprunt obligataire de 300 millions de francs contracté au tout début de la crise sanitaire. A noter que l'AIG avait contracté un

emprunt de 100 millions de francs courant 2022, en vue de refinancer une partie de cet emprunt de 300 millions de francs et de bénéficier encore de taux d'intérêts favorables.

7. Conclusion

Les comptes consolidés 2023 de l'Etat se soldent sur un excédent de revenu final de 226 millions de francs. Le résultat aurait été encore plus élevé (1 624 millions de francs), si le Conseil d'Etat n'avait pas décidé, pour les comptes individuels de l'Etat, d'affecter 1 398 millions de francs à l'amortissement de la réserve budgétaire liée à la recapitalisation de la CPEG. Dès lors, l'excédent de revenu final consolidé de 226 millions de francs repose essentiellement sur les performances financières des SIG et de l'AIG.

La dette financière consolidée, essentiellement portée par l'Etat, montre que les entités sont peu endettées, à l'exception des FIDP, des TPG et de l'AIG qui ont, par ailleurs, globalement réduit leur endettement entre 2022 et 2023.

Commentaire article par article

Article unique *Etats financiers*

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

Les états financiers consolidés figurent dans la partie « états financiers consolidés » du rapport sur les comptes consolidés 2023 (tome 4). Ils comprennent le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie, le bilan, le tableau de mouvements des fonds propres (situation nette) et les notes annexes.

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

Annexe :

Etats financiers consolidés 2023 de l'Etat de Genève

Document consultable en cliquant sur le lien ci-dessous :

https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13444_annexes.pdf