

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 9 avril 2008

Projet de loi

approuvant le compte administratif de l'Etat de Genève et de la gestion du Conseil d'Etat pour l'année 2007

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 80 et 82 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847;
vu la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'année 2007, du 15 décembre 2006;
vu le compte d'Etat de la République et canton de Genève et le rapport de gestion du Conseil d'Etat pour l'année 2007,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Compte administratif

¹ Le compte administratif de l'Etat de Genève pour 2007 est annexé à la présente loi.

Art. 2 Fonctionnement

¹ Les charges s'élèvent à 6 933 126 089,03 F et les revenus à 7 719 208 861,86 F hors imputations internes et subventions redistribuées.

² L'excédent de revenus s'élève à 786 082 772,83 F et à 743 275 426,84 F avant dotations et dissolutions de provisions.

Art. 3 Investissements

¹ Les dépenses d'investissement sont arrêtées à 624 345 403,29 F et les recettes à 238 925 316,90 F.

² Les investissements nets s'élèvent à 385 420 086,39 F.

Art. 4 Réserve conjoncturelle

Il est attribué à la réserve conjoncturelle, après détermination du résultat, 393 041 386,42 F, soit la moitié de l'excédent des revenus du compte de fonctionnement.

Art. 5 Approbation de la gestion du Conseil d'Etat

La gestion du Conseil d'Etat pour l'année 2007 est approuvée.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

Compte administratif 2007

	<u>Compte 2007</u>	<u>Budget 2007</u>	<u>Compte 2006</u>
Fonctionnement			
Revenus (Hors imputations internes et subventions à redistribuer)	7'719'208'861.86	6'562'883'689	7'144'785'004.99
Charges (Hors imputations internes et subventions à redistribuer)	6'933'126'089.03	6'753'971'454	6'939'435'777.78
Résultat net	786'082'772.83	-191'087'765	205'349'227.21
Résultat net hors provisions	743'275'426.84	-422'528'265	127'011'057.98
Investissement			
Recettes (Hors imputations internes)	238'925'316.90	277'816'873	54'329'619.65
Dépenses (Hors imputations internes)	624'345'403.29	532'126'068	453'844'840.26
Investissements nets	385'420'086.39	254'309'195	399'515'220.61

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,



Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du compte d'Etat 2007

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le compte 2007 se solde par un excédent de revenus de 786 millions de francs, qui constitue le meilleur résultat jamais réalisé par l'Etat de Genève.

Ce résultat exceptionnel est la conséquence de la forte croissance économique constatée ces quatre dernières années, d'une très bonne maîtrise des charges au cours de ces mêmes quatre exercices et, enfin, de certains effets induits de la méthode utilisée pour évaluer les recettes fiscales depuis le passage au système "postnumerando".

SOMMAIRE

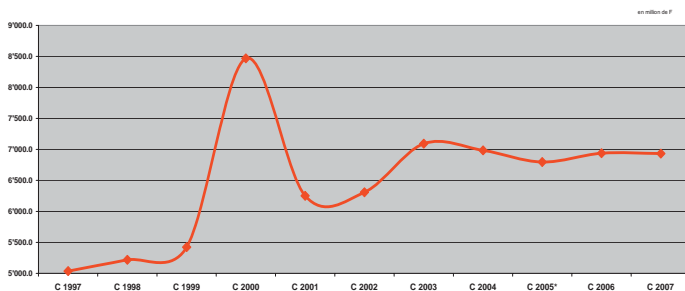
1. Charges toujours bien maîtrisées	p. III
2. Progression des investissements	p. VIII
3. Vigueur inattendue de la croissance économique	p. XI
4. Croissance spectaculaire des recettes fiscales	p. XVI
5. L'utilisation d'estimations fiscales affaiblit la capacité de pilotage	p. XIX
6. Quelles perspectives après un résultat record ?	p. XXII

1. Charges toujours bien maîtrisées

La bonne conjoncture ne fait pas tout. Le résultat de fonctionnement n'aurait évidemment pas atteint un tel niveau sans la poursuite d'un effort constant pour la maîtrise des dépenses publiques. L'assainissement de la situation financière de l'Etat est la conséquence de quatre années de solide croissance économique, et d'un effort d'égale durée pour réduire la croissance des charges à la moitié de ce qu'elle devrait être en années normales.

Premier constat: le total des charges a diminué par rapport aux comptes 2006. Au regard du budget, l'écart demeure extrêmement raisonnable. En particulier, la maîtrise des principaux postes de charges a été tout à fait satisfaisante.

Evolution des charges de fonctionnement



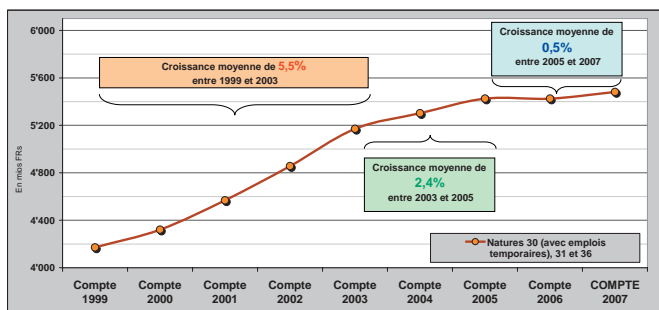
*C2005 hors charges extraordinaires

Principales charges de fonctionnement

	B 2007	C 2007	C 2007 / B 2007	C 2007 / B 2007 (en %)
Charges de personnel	1'920.4	1'925.2	4.8	0.2%
Dépenses générales	460.1	419.5	-40.6	-8.8%
Subventions accordées	3'037.8	3'021.1	-16.7	-0.5%
Total	5'418.3	5'365.8	-52.5	-1.0%

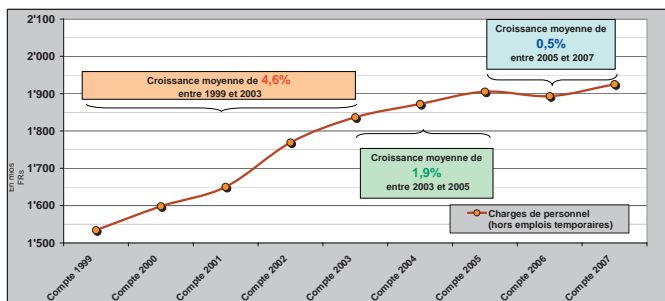
Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Evolution des principales charges (personnel, emplois temporaires, dépenses générales et subventions) de 1999 à 2007



Les **charges de personnel** font apparaître un très léger dépassement par rapport au budget (4,8 millions pour un total de 1,925 milliard). Ce dépassement est imputable à l'indexation complémentaire de 0,2%, au paiement d'heures supplémentaires à la police (7,3 millions) et à une modification de la pratique pour les rappels CIA (paiement immédiat, et non plus échelonné sur cinq ans, de la part assumée par l'employeur, se traduisant par une dépense de 16 millions). Sans ces éléments, le non-dépensé aurait été d'une trentaine de millions.

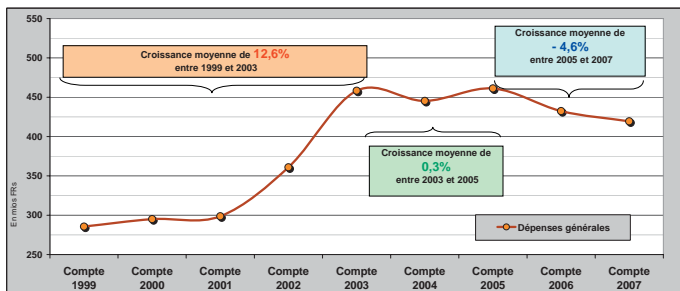
Evolution des charges de personnel de 1999 à 2007



Fait remarquable, les **dépenses générales** ont baissé par rapport aux comptes de 2006, et sont inférieures de 40,6 millions au budget. Les rabais obtenus par la centrale commune d'achat et la grande retenue qu'a su s'imposer l'administration se traduisent par cette nouvelle et spectaculaire diminution des dépenses générales.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

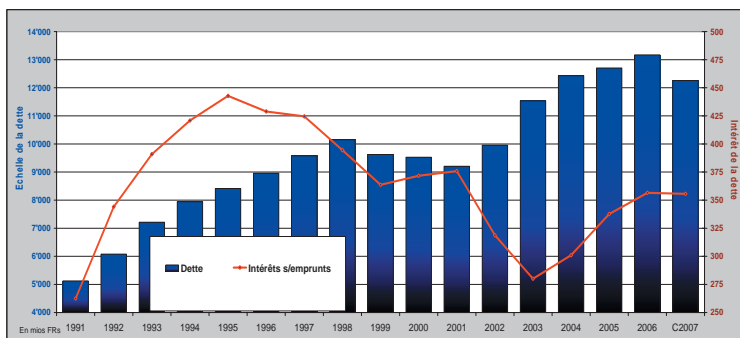
Evolution des dépenses générales de 1999 à 2007



Ce résultat est également la conséquence de l'introduction des « reports budgétaires ». Sachant que le non-dépensé est en partie remis à sa disposition l'année suivante, l'administration ne procède plus à des achats de fin d'année pour épuiser le budget disponible. Il convient encore de souligner que les reports budgétaires de 2006 sur 2007 ont été très peu utilisés, et seront donc remis en partie à disposition.

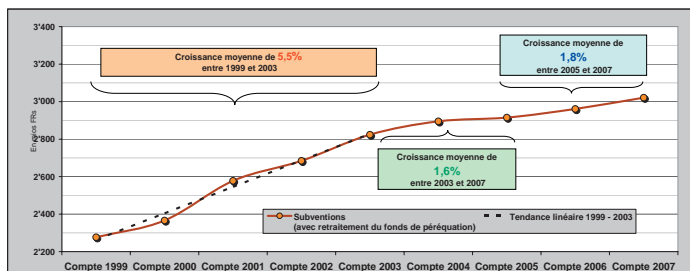
Les **intérêts de la dette** (355,6 millions) sont en très légère baisse par rapport à 2006, mais dépassent le budget de 15,5 millions. Ce dépassement est dû à une augmentation nettement plus rapide que prévu des taux à court terme, ainsi qu'au report dans le temps des transferts d'actifs, à la suite d'un référendum.

Evolution de la dette et des intérêts sur emprunts entre 1991 et 2007



Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Maîtrise des subventions



Les **subventions** (3'021 millions) sont restées en-dessous du budget, fait suffisamment rare pour être souligné. Au regard d'autres postes de dépenses, la croissance des **indemnités** (subventions à des entités assurant des tâches publiques) reste toutefois élevée (+2,85% par rapport aux comptes 2006), conséquence des priorités fixées par le Conseil d'Etat pour le développement des HES et des transports publics.

Résultats par catégories de subventions

	B 2007	C 2007	C 2007 / B 2007	C 2007 / B 2007 (en %)
Indemnités	1'736.6	1'735.9	-0.7	0.0%
Aides financières	107.1	104.1	-3.0	-2.8%
Allocations à des personnes physiques	989.4	977.9	-11.5	-1.2%
Non soumises à la LIAF	204.6	203.1	-1.5	-0.7%
Total	3'037.8	3'021.1	-16.7	-0.5%

En revanche, la croissance des **allocations à des personnes physiques** est légèrement inférieure à 1% par rapport à l'an dernier, alors que ces dépenses de nature sociale avaient connu, ces dernières années, une augmentation inquiétante par son ampleur. Dans le même ordre d'idées, les dépenses comptabilisées pour les mesures cantonales contre le chômage sous la rubrique « Dédommagements à des tiers » sont inférieures aux montants inscrits au budget. Les conséquences de quatre années de bonne conjoncture se sont donc finalement fait sentir.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Certains dépassements notables ont été observés par rapport au budget, mais ils concernent en fait la constitution de **provisions** et les **irrécouvrables**.

	C2006	B2007	C2007
Amortissements du patrimoine administratif	288.9	281.8	281.8
Provisions	297.6	79.3	317.6
Créances irrécouvrables	162.8	61.9	130.1

En tant que tels, ces dépassements ne sont pas inquiétants. Ils témoignent même, s'agissant des provisions, d'une meilleure identification des risques, d'une amélioration des pratiques comptables ou de la couverture de risques au cours de l'exercice. De même, le dépassement sur les créances irrécouvrables de l'AFC (110,7 millions, contre 55 millions budgétisés, mais compensés par une dissolution de provisions), témoigne des efforts déployés pour améliorer la gestion du contentieux de l'Administration fiscale et de l'augmentation de la capacité de traitement des offices des poursuites et faillites.

Bons résultats de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGE

Enfin, toujours au chapitre des bonnes nouvelles, signalons que la Fondation de valorisation des actifs de la BCGE a pu profiter, une fois encore, de la bonne santé du marché immobilier et conserver un taux de perte très inférieur à ce qui avait été redouté en l'an 2000, lors de sa création. Il n'est pas prévu que le taux de perte final remonte au-dessus de 40%, ce qui devrait engendrer finalement une dépense totale pour l'Etat proche de 2,1 milliards de francs, contre 2,7 milliards prévus à l'origine. La provision pour pertes a pu, une nouvelle fois, être diminuée sans utilisation, ce qui se traduit par un gain comptable de 80 millions.

En terme de désengagements, l'objectif 2007 n'a en revanche été atteint qu'à 68%. Mais ce résultat s'explique par le retard pris dans l'achat de logements à buts sociaux par des fondations de droit public, et par des circonstances particulières. Les nouvelles pertes à couvrir par l'Etat ont été nettement moins importantes que prévu (51,9 millions, par rapport à un budget de 172 millions). Les ventes de biens dont la Fondation s'est rendue propriétaire sont toujours importantes, et souvent bénéficiaires. Elles ont permis à l'Etat d'enregistrer un produit de 71,6 millions en 2007, résultat nettement plus élevé que celui figurant au budget.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

2. Progression des investissements

Au cours des années passées, le montant des dépenses d'investissement comptabilisées avait été systématiquement inférieur aux montants inscrits dans les budgets. En 2006, le montant budgétisé n'avait pas encore été tout à fait utilisé et, en 2007, ce montant, bien que revu à la hausse, a été dépassé. Cette évolution, au-delà de son aspect comptable, démontre que l'Etat est désormais en mesure de réaliser les projets qui ont été décidés. Les comptes 2007 montrent en outre que l'évolution des dépenses d'investissements concerne les grands travaux. Cela signifie que l'Etat concentre prioritairement ses efforts sur les nouveaux projets innovants et déterminants, et non sur le renouvellement de "l'outil de travail" administratif.

Par rapport à 2006, l'augmentation de 38% (170 millions) traduit la croissance soutenue des dépenses depuis le début de la législature et le volume très important de projets votés qui sont en cours de réalisation. Les investissements nets ont ainsi atteint 385 millions, soit environ 131 millions de plus que le montant prévu au budget, résultat d'un excédent de dépenses (+92 millions) d'une part, et d'une insuffisance de recettes (-39 millions) d'autre part.

La forte réduction globale de 225 millions sur un budget 2007 de 448 millions (contre 149 millions de réduction l'année précédente) n'a pu être que partiellement absorbée. Ceci est à mettre en lien direct avec le nombre très important de grands travaux en cours de réalisation. Les comptes 2007 font ainsi apparaître la remarquable progression des dépenses relatives à ces nouveaux projets d'investissements (grands travaux).

Comparaison des principales catégories d'investissements

(En millions)	C2005	C2006	B2007	C2007	C2007/B2007		C2007/C2006	
Dépenses d'investissements	379.4	453.8	532.1	624.3	92.2	17.3%	170.5	37.6%
Grands Travaux (GT)	161.1	190.7	448.0	360.6	-87.4	-19.5%	170.0	89.1%
Réduction globale (RGI)*	(-170)	(-149)	-225.0	-	225	-	-	-
Loi budgétaire annuelle (LBA)	205.8	254.5	301.2	256.9	-44.3	-14.7%	2.4	1.0%
Autres dépenses	12.6	8.7	7.9	6.8	-1.2	-14.7%	-1.9	-21.9%
Recettes d'investissements	45.5	54.3	277.8	238.9	-38.9	-14.0%	184.6	339.8%
Grands Travaux (GT)	16.0	15.5	5.3	12.4	7.0	131.3%	-3.1	-20.1%
Loi budgétaire annuelle (LBA)	6.9	5.0	33.6	2.9	-30.8	-91.5%	-2.1	-42.4%
Autres recettes	22.5	33.9	238.8	223.7	-15.1	-6.3%	189.8	560.2%
INVESTISSEMENTS NETS	333.9	399.5	254.3	385.4	131.1	51.6%	-14.1	-3.5%
Investissements nets autofinancés	-8.4	-18.0	-57.1	-57.9	-0.8	1.4%	-39.9	221.8%
Investissements nets non amortis	-10.0	-54.0	-74.5	-68.9	5.6	-7.5%	-14.9	27.5%
INVESTISSEMENTS NETS-NETS	315.5	327.5	122.7	258.6	135.9	110.8%	-68.9	-21.0%

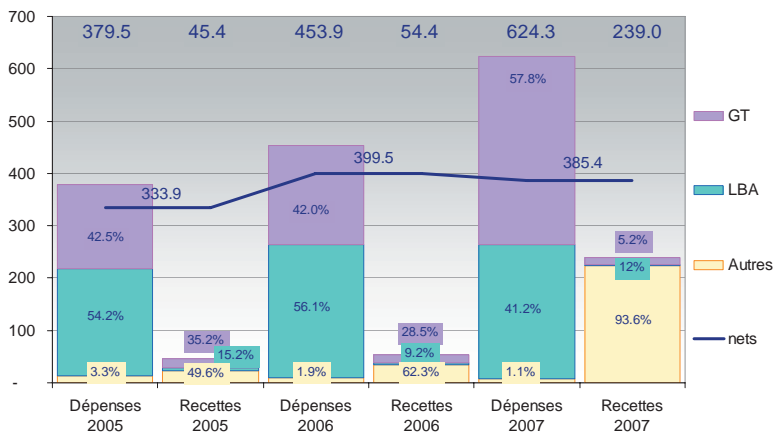
* les montants non dépensés par rapport au budget contribuent à la RGI

Les recettes atteignent 239 millions grâce aux transferts d'actifs (AIG et TPG), soit une augmentation de près de 340% par rapport aux comptes 2006. Le total des investissements nets est ainsi en légère diminution (- 3,5%) par rapport à l'année précédente.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

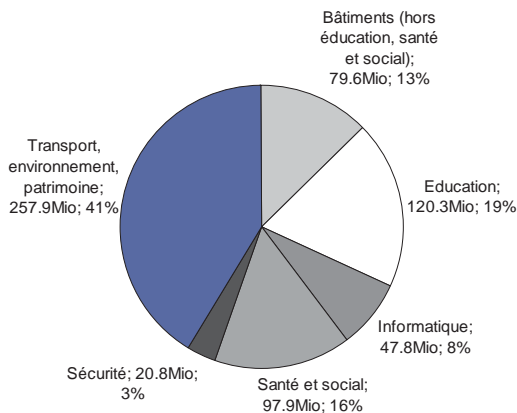
Dépenses, recettes et investissements nets

y compris transferts d'actifs et autofinancés, selon les comptes annuels de 2005 à 2007



En % et millions de francs

Répartition des investissements par domaines



Dépenses totales: 624,3 millions

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

S'agissant des grands travaux, les dépenses réalisées en 2007 concernent des projets de nature stratégique nécessaires au développement harmonieux de notre collectivité, comme le CEVA, la STEP du Bois de Bay, la construction d'EMS, de collèges et cycles d'orientation, ainsi que d'une nouvelle structure de détention. Quant aux dépenses relevant de la loi budgétaire annuelle, elles sont en principe dévolues à des dépenses de renouvellement et de remplacement (bâtiment, mobilier, informatique), à l'exception notable des travaux relatifs au réseau de tramways.

Nouvelle gestion des investissements et perspectives

L'entrée en vigueur de la nouvelle gestion des investissements implique dès 2008, conformément au règlement sur les investissements, la disparition de la loi budgétaire annuelle (LBA), au profit des crédits de programme destinés aux investissements liés, notamment, au renouvellement et au remplacement du patrimoine existant. Les grands travaux ont cédé leur place à des crédits d'ouvrage ou d'acquisition destinés aux nouveaux investissements. Le Grand Conseil pourra ainsi se prononcer sur chaque investissement nouveau ou lié.

Le Conseil d'Etat estime que le montant de la réduction globale des investissements est désormais trop élevé. Parallèlement aux mesures visant à mieux maîtriser ces dépenses, il s'agit de se donner les moyens de favoriser le développement de Genève en investissant, plus que par le passé, dans les infrastructures collectives nécessaires à l'amélioration des conditions-cadres et à l'accomplissement des prestations publiques (*voir sur ce point le chapitre 6 du présent exposé des motifs*).

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

3. Vigueur inattendue de la croissance économique

L'année 2006 avait déjà été qualifiée d'exceptionnelle par les observateurs, et rares étaient ceux qui s'attendaient à ce que l'année 2007 présente un tel dynamisme. Lors de l'élaboration du budget 2007, le scénario qui prévalait était celui d'une croissance ralentie, d'un atterrissage en douceur (*soft landing*).

La réalité a été bien différente. En dépit de la crise des *subprimes* qui s'est déclarée pendant l'été, l'année 2007 a finalement enregistré des records dans de nombreux domaines: volume de l'emploi, diminution du chômage, masse salariale distribuée, niveau des exportations, nombre de nuitées de l'hôtellerie, ou encore nombre de passagers de l'Aéroport international de Genève.

Depuis la seconde moitié de l'année 2003, la croissance de l'économie suisse a été extrêmement vigoureuse, nettement supérieure à son taux moyen à long terme. Elle a dépassé les taux de progression enregistrés dans la zone euro. Au sommet du cycle conjoncturel, le PIB a augmenté de 3,2% en 2006 et, en 2007, sa progression est estimée à 3,1%. Contre toute attente, au quatrième trimestre 2007, le PIB de la Suisse a enregistré son plus fort taux de progression depuis le premier trimestre 2004.

L'évolution conjoncturelle récente s'est caractérisée par une forte poussée des exportations de biens et de services, suivie d'investissements importants en biens d'équipements et, du côté de la production, par le rôle moteur des services financiers.

Ces derniers ont joué un rôle déterminant pour les performances de l'économie suisse et, en particulier, genevoise. Rappelons que la **part du secteur financier** est estimée à 1/7^e dans l'économie suisse et à près d'un quart dans l'économie genevoise. Cette prédominance constitue évidemment une source d'incertitudes majeures quant aux mois à venir, la baisse considérable des valeurs boursières à l'échelle mondiale ne pouvant rester sans effets sur les marges bénéficiaires du secteur bancaire, notamment celles des établissements spécialisés dans la gestion de fortune.

Principaux indices boursiers suisses

Evolution du SMI et du SPI

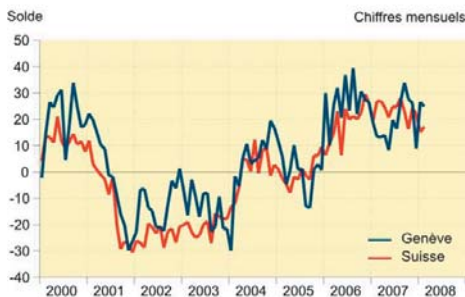


Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Au cours des quatre dernières années, tant l'économie suisse que genevoise ont enregistré l'expansion la plus forte depuis le début des années 1990. Cette croissance a reposé sur des assises particulièrement larges, car la situation conjoncturelle a été favorable pour tous les secteurs d'activité.

Le cycle conjoncturel actuel a suivi un scénario classique : il s'est caractérisé dans un premier temps, dès 2004, par une augmentation marquée des bénéfices des sociétés, accompagnée, avec un léger décalage, par la reprise des investissements. Déterminantes dans notre pays, les exportations se sont inscrites en forte croissance durant toute la phase de l'essor conjoncturel. La poussée de l'emploi a suivi. Conjuguée avec la progression des salaires, elle a entraîné une hausse sensible de la masse salariale.

Indicateur synthétique de la marche des affaires dans l'industrie



Source : Centre de recherches conjoncturelles (KOF - EPFZ) / OCSTAT

Rôle déterminant du secteur bancaire

Favorisées par la baisse momentanée du franc, les exportations du canton ont progressé de 11% en 2007, après une hausse record de 14% l'an précédent. Les exportations horlogères se sont considérablement accrues, celles de la chimie de façon substantielle, alors qu'en revanche les exportations d'appareils électriques-électroniques se sont repliées.

Les exportations vers l'Asie ont augmenté très fortement (+18%); elles ont évolué également très positivement vers l'Europe (+12%), mais ont diminué vers les États-Unis (-5%), reflétant ainsi l'évolution de la demande sur le marché mondial.

Compte tenu des caractéristiques qui lui sont propres, le secteur bancaire et financier a vraisemblablement connu, globalement, une année 2007 encore bonne, quoique moins dynamique que 2006, selon l'enquête conjoncturelle de la Fondation Genève Place Financière réalisée en automne dernier.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Encore une année record pour l'économie genevoise

Pour l'industrie, 2007 a été une très bonne année, bien qu'en léger retrait par rapport aux sommets de 2006. Cette branche s'est caractérisée par un fort dynamisme des commandes et une progression de la production sensible, quoique moins forte que l'année précédente.

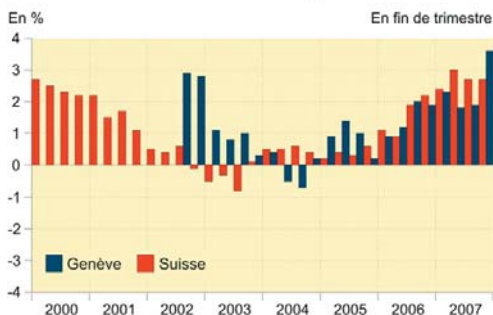
Dans la **construction**, la valeur des bâtiments construits a été nettement supérieure à celle enregistrée au cours des années précédentes.

Dans le **commerce de détail**, la marche des affaires a été excellente, et le chiffre d'affaires global a progressé d'environ 6% en un an.

Les années fastes ont continué pour l'**hôtellerie**, qui a enregistré un nombre de nuitées record, en progression de 8% en un an, après une hausse exceptionnelle de 12% en 2006. Notons que, depuis plusieurs années, la progression du nombre de nuitées est plus marquée à Genève que dans l'ensemble du pays.

La barre des dix millions de passagers a été franchie à l'**Aéroport** international de Genève courant décembre. Le taux d'augmentation du nombre de passagers (9,5% en un an) rejoint le précédent record de 2005.

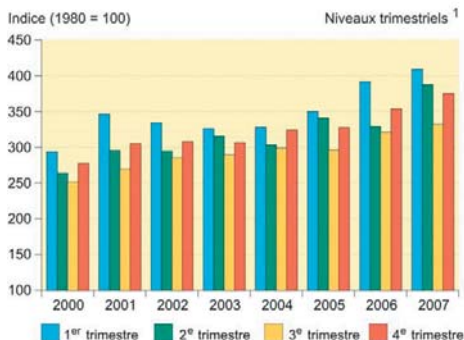
La progression du **volume de l'emploi** s'est accélérée en 2007 : +2,4% en moyenne annuelle, (+1,5% en 2006), ce qui représente environ 9'000 emplois supplémentaires dans le canton.

Variation annuelle du nombre d'emplois¹

¹ Emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire (sans le secteur public international ni les services domestiques).

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

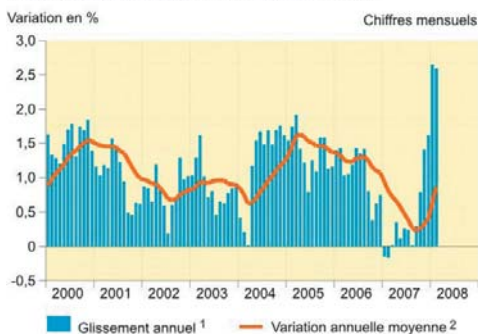
La **masse salariale** versée a augmenté de 7,8% en termes nominaux en 2007 par rapport à 2006, en légère accélération par rapport à l'année précédente (+6,1%).

Masse salariale versée dans le canton de Genève

¹ L'indice du 1^{er} trimestre de chaque année enregistre entre autres les versements des primes de fin d'année.
Rupture de série entre 2000 et 2001 après ajustements dus à des changements de réglementation.

Pour la première fois depuis fin 2002, le **taux de chômage** est repassé sous la barre des 6% à fin 2007, année durant laquelle le nombre de chômeurs a diminué plus rapidement qu'en 2006 et 2005.

Resté à peu près nul durant les neuf premiers mois de l'année, le **renchérissement** s'est sensiblement renforcé dès le mois d'octobre, pour atteindre 1,6% en fin d'année, selon l'indice genevois des prix à la consommation.

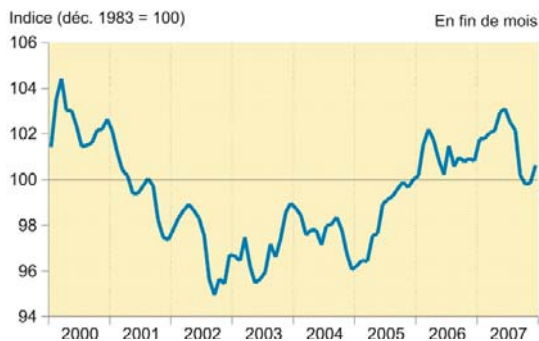
Indice genevois des prix à la consommation

¹ Rapport entre l'indice d'un mois d'une année et l'indice du même mois de l'année précédente.

² Rapport entre la moyenne des indices des douze derniers mois et la moyenne des indices des douze mois qui les précèdent.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

L'indicateur avancé **LEA-PICTET-OCSTAT** (LPO), qui anticipe la conjoncture économique à Genève pour les six à neuf prochains mois, est resté très bien orienté pendant la première partie de l'année 2007, avant de connaître une cassure qui laisse présager, pour début 2008, une poursuite de la croissance, mais à un rythme nettement moins rapide qu'en 2007.

Indicateur avancé LEA-PICTET-OCSTAT de l'économie genevoise

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

4. Croissance spectaculaire des recettes fiscales

La vigueur de la phase haussière du cycle conjoncturel, à l'œuvre depuis 2004, a eu pour conséquence une croissance extraordinairement élevée des recettes fiscales. Qu'on en juge: celles-ci sont en augmentation de 455 millions, soit presque 9%, par rapport aux comptes 2006 pour ce qui est des impôts cantonaux, à quoi s'ajoute une progression de 106 millions pour la part cantonale à l'impôt fédéral, représentant un bond de 38%. L'augmentation est encore plus spectaculaire vis-à-vis des montants inscrits au budget 2007: 755 millions de plus pour les impôts cantonaux, et 158 millions pour la part à l'IFD.

La croissance concerne tous les types d'impôts. Ainsi, l'impôt sur le revenu des personnes physiques atteint 3,23 milliards de francs, en progression de 403 millions ou 14,2% par rapport au budget; l'impôt sur la fortune dépasse le budget de 78 millions (20,2%) et l'impôt sur le bénéficiaire et le capital des personnes morales le devance de 180 millions, soit 16,9%.

Des augmentations significatives et, dans certains cas, spectaculaires sont encore à signaler sur les impôts fonciers, le produit des successions et le produit des droits d'enregistrement et du timbre.

Evolution des principaux types d'impôts

(en millions de francs)

	C-2001	C-2002	C-2003	C-2004	C-2005	C-2006	B-2007	C-2007	Ecart C07/B07		
								Mio	%		
IMPOTS SUR LE REV. & FORT. DES PERS. PHYSIQUES	2'934.3	3'006.9	2'898.1	2'966.5	2'994.3	3'232.0	3'219.5	3'699.6	480.1	14.9%	
IMPOTS SUR BEN. & CAP. DES PERS. MORALES	1'025.3	903.2	679.9	914.7	1'050.4	1'315.4	1'066.2	1'246.1	179.9	16.9%	
TOTAL IMPOTS ORDINAIRES	3'959.6	3'910.1	3'577.9	3'881.3	4'044.7	4'547.4	4'285.7	4'945.7	660.0	15.4%	
IMPOTS FONCIERS	87.7	96.1	109.4	101.3	108.7	102.8	108.0	144.0	36.0	33.3%	
IMPOTS SPECIAUX	33.5	34.3	23.1	31.5	46.5	70.8	60.0	67.5	7.5	12.5%	
PRODUIT ENREGISTR. & TIMBRE	164.7	174.7	190.0	166.2	170.2	178.2	162.0	184.4	22.4	13.8%	
PRODUIT DES SUCCESSIONS	205.2	141.0	155.0	248.8	145.2	95.4	74.6	98.5	23.9	32.0%	
AUTRES IMPOTS CANTONAUX	82.1	93.9	96.7	105.5	115.8	119.8	123.9	129.1	5.2	4.2%	
TOTAL AUTRES IMPOTS	573.1	540.0	574.3	653.3	586.4	567.0	528.5	623.5	94.9	18.0%	
TOTAUX IMPOTS	4'532.7	4'450.2	4'152.2	4'534.6	4'631.1	5'114.4	4'814.2	5'569.2	754.9	15.7%	

Sauf mention explicite, les chiffres et tableaux sont présentés:

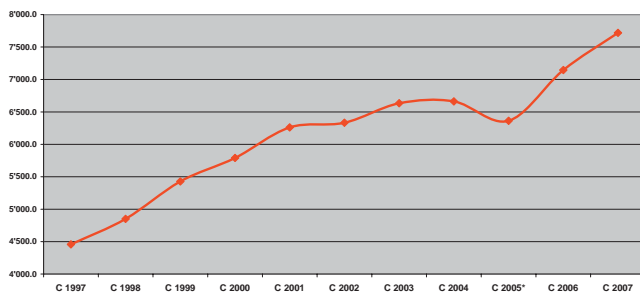
♦ hors recette extraordinaire et régularisations comptables (Ch BNS, amortissements rattrapés, réconciliation des comptes AFC, etc.)

♦ avec intégration des opérations de valorisation BCG

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

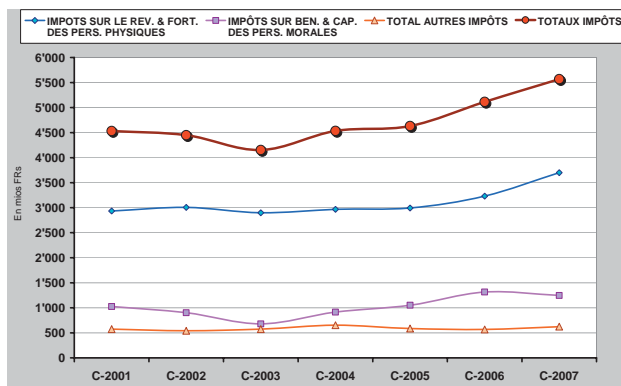
Evolution des revenus de fonctionnement

en million de F



* C2005 hors revenus extraordinaire

Evolution des principaux types d'impôts



Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Une part d'effet en trompe-l'œil

Ces résultats doivent toutefois être analysés avec soin, parce qu'ils comportent une part d'effet en trompe-l'œil. Pour les impôts sur les personnes physiques et les personnes morales, on sait en effet que les résultats figurant dans les comptes comportent :

1. Une **estimation des recettes** de l'année en cours;
2. des **correctifs** apportés, au fur et à mesure de l'avance de la taxation, aux estimations des trois exercices antérieurs pour les personnes physiques, et des deux exercices antérieurs pour les personnes morales, soit, en 2007, respectivement les exercices 2004 à 2006 et 2005-2006.

Les correctifs ont deux types d'effets: l'un augmente (ou diminue) artificiellement les résultats du compte, en lui imputant des revenus qui appartiennent en fait à des exercices passés; l'autre agit en cascade sur les estimations des exercices antérieurs.

En 2007, l'impact des correctifs sur les estimations des exercices antérieurs est très fort. Il se monte à 209 millions pour les personnes physiques, et à 73 millions pour les personnes morales, auxquels s'ajoutent 68 millions pour l'impôt fédéral direct, et 29 millions pour l'impôt immobilier complémentaire.

Ce ne sont donc pas moins de 379 millions qui améliorent de façon artificielle le résultat de 2007. Cet élément doit être pris en compte pour l'analyse de la situation financière de l'Etat de Genève, en particulier au moment où plane la menace d'une récession.

Si l'on tient compte des **résultats corrigés** (mais à peu près définitifs jusqu'en 2005 seulement), l'on s'aperçoit que la croissance des recettes a été, pour les personnes physiques, de 3% en 2004, de 2,5% en 2005, de 6,4 % en 2006, et qu'elle serait de 5,7% en 2007. Entre 2003 et 2007, le total des impôts sur les personnes physiques a ainsi augmenté de **544 millions (19%), dont 219 millions pour l'impôt à la source (42%)**.

La marge de manœuvre de l'Etat

De cette analyse plus fine ressortent deux constats.

D'une part, la marge de manœuvre de l'Etat de Genève est de l'ordre de **400 à 500 millions de francs**, et non pas de 786 millions.

D'autre part, il apparaît que **le retour à l'équilibre des finances publiques a pris un tour structurel**, et offre ainsi des perspectives nouvelles à moyen terme, au-delà des cycles conjoncturels.

En effet, l'un des problèmes majeurs qu'avait rencontrés Genève pendant les années 1990 était le nombre insuffisant de contribuables permettant de financer des tâches de ville-centre, dont la portée était manifestement régionale (université, hôpital universitaire, transports publics, etc.). Ce problème est aujourd'hui résolu par la forte augmentation du nombre de contribuables résidant en France voisine, dont l'impôt contribue largement à consolider les finances cantonales, ce qui constitue une très bonne nouvelle.

5. L'utilisation d'estimations fiscales affaiblit la capacité de pilotage

Le Conseil d'Etat ne veut pas cacher l'inquiétude que représente pour lui le fait de devoir effectuer le pilotage financier sur des bases incertaines. De ce point de vue, il partage les préoccupations que cet état de fait peut susciter chez les députés. Qu'il y ait un écart, même important, entre le budget et les comptes est à peu près inévitable lorsque les mouvements conjoncturels sont vigoureux, soit à la hausse, soit à la baisse; les écarts enregistrés dans d'autres cantons montrent au demeurant que le risque de différences considérables existe, quelle que soit la méthode utilisée. Par contre, un écart substantiel au niveau des comptes peut poser un véritable problème politique.

L'impact négatif sur la pertinence des décisions prises peut néanmoins être atténué par un suivi mensuel, qui permet d'améliorer les bases sur lesquelles reposent les prises de décisions. C'est ainsi que, tout au long de l'année écoulée, la croissance de l'écart des recettes par rapport aux données inscrites dans le budget a été pratiquement "métronomique", et a pu être communiquée à la commission des finances du Grand Conseil et aux médias.

En juin 2007, il était déjà évident que l'Etat aurait au moins 400 millions de recettes fiscales de plus que prévu au budget. A fin octobre, à la lumière des indications fournies par l'enquête annuelle auprès du panel de personnes morales et des taxations de très importants contribuables pour l'exercice 2005, cet écart grimpaît à près de 600 millions.

Cette amélioration du *monitoring*, ces réévaluations successives, qui permettent de se rapprocher de la situation finale au fur et à mesure que les données réelles sont connues par l'administration, constituent un progrès. Elles ne suffisent pourtant de loin pas à corriger les faiblesses fondamentales de notre système fondé sur des évaluations dans les comptes.

Aussi longtemps que nous connaissons ce système, les erreurs sur l'estimation des budgets risquent de demeurer extrêmement importantes, parce que l'établissement de ces budgets repose lui-même sur des données entachées d'erreurs, pendant une période longue. Ainsi, s'agissant de l'exercice 2007, les recettes fiscales resteront encore largement basées sur des estimations jusqu'à la fin de l'année 2009.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Le risque de la surévaluation des recettes

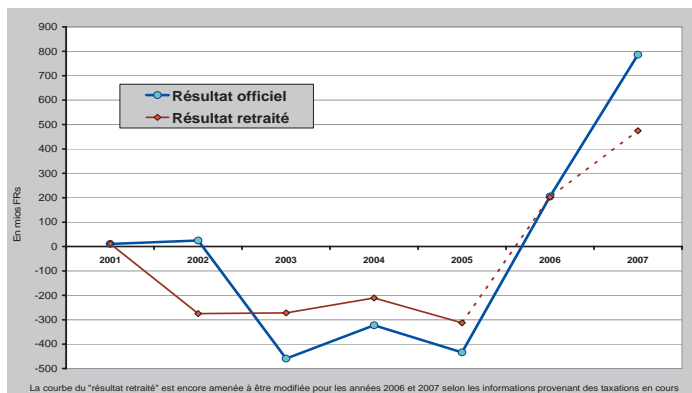
La sous-évaluation des recettes n'a pas de conséquences trop dramatiques, dans la mesure où les correctifs servent à réduire une dette, dont plus personne n'ignore qu'elle constitue un fardeau trop lourd pour l'Etat de Genève. Il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit du phénomène inverse, aboutissant à d'éventuelles surévaluations des recettes, qui peuvent conduire à prendre des décisions inconsidérées avec, à la clé, une nouvelle phase de déficits répétés.

Le problème avait déjà été souligné lors de la présentation des comptes de l'année 2006, mais il a pris entre-temps une dimension encore plus préoccupante, au vu de l'ampleur croissante de ces écarts et du fait que ceux-ci concernent non seulement l'impôt sur les personnes morales (très volatil) mais aussi celui sur les personnes physiques (dont la progression est en principe plutôt régulière et prévisible).

On constate aujourd'hui, à la lumière des comptes 2007, que lorsque l'économie connaît un cycle de croissance, les différentiels positifs se répercutent d'année en année, pour finir par s'accumuler sur le dernier exercice, au moment même où se produit l'inversion du cycle avec, évidemment, un risque d'aveuglement, réel ou simulé, des différentes instances décisionnaires.

Il ne s'agit pas là de considérations abstraites. Les corrections sur les exercices antérieurs ont totalement occulté la gravité de la crise de 2001-2002, empêchant de ralentir à temps la croissance des charges qui atteignait alors des niveaux très élevés. Notre canton est au demeurant plus exposé que d'autres à ce risque, du fait de la très grande volatilité de son économie.

Comparaison entre les résultats des comptes votés et ceux des comptes retraités a posteriori



La comparaison entre les résultats annoncés dans les comptes et les résultats réels pour les années considérées (recalculés après coup) montre que les écarts sont souvent supportables. On observe toutefois la très nette surestimation du résultat 2002, dont les conséquences se sont fait sentir les années suivantes.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

Depuis lors, on constatera que les résultats officiels ont toujours donné une image plus pessimiste de la réalité que ce qu'elle n'était, et il en est également ainsi de l'exercice 2006. En revanche, le résultat donne certainement une image déformée de la réalité financière de l'Etat de Genève en 2007, même si l'on ne peut exclure que l'écart actuel entre les deux courbes se resserre.

Quelques mesures correctrices ont été prises depuis la présentation des comptes 2006. La taxation des déclarations des plus gros contribuables du canton, dont les mouvements sont les plus importants, a été accélérée. Parallèlement, l'estimation de l'impôt à la source est faite sur la base de la perception effectuée chaque mois par les entreprises, permettant de limiter l'écart avec l'évolution réelle sans attendre la consolidation de fin d'année. Au fil des ans, l'expérience empirique permettra de mieux appréhender le lien entre l'évolution des diverses recettes fiscales et les différents indices économiques.

Le problème de fond posé par la méthode

Mais ces progrès ne permettront pas de répondre à la question de fond posée par la méthode utilisée actuelle: comment construire des évaluations fiables, lorsque le dernier exercice dont on ait une connaissance à peu près complète remonte à deux ans ? Et, a fortiori, comment établir des budgets sur la base d'une information encore plus décalée par rapport à l'année considérée ?

Ces questions ont été posées aux experts financiers du département des finances. Ceux-ci ont recommandé de conserver le système actuel, en essayant d'en améliorer la fiabilité. Cette position est partagée par l'Inspection cantonale des finances, qui estime que l'utilisation d'estimations dans les comptes demeure la moins mauvaise solution, du point de vue de la pertinence des états financiers.

Il n'en demeure pas moins que l'écart entre les données figurant dans les comptes et la réalité qui apparaît ultérieurement pose un problème institutionnel, dans la mesure où tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil sont amenés, année après année, à devoir prendre des décisions sans pouvoir s'appuyer sur une connaissance fiable de la réalité des comptes de l'Etat.

Ce risque est encore aggravé par les mesures « guillotine » prévues par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, qui exige du gouvernement qu'il contraigne le parlement et le peuple genevois à choisir entre des coupes dans les dépenses et des augmentations des revenus en cas de déficit prolongé.

Le mécanisme démocratique a-t-il encore tout son sens, si le résultat des comptes peut être faussé par des estimations fiscales erronées ?

L'adoption des normes comptables IPSAS offre peut-être une solution alternative, dont il faudra toutefois bien peser les conséquences et vérifier qu'elle apporte vraiment une information offrant une meilleure aide à la décision que ce qui prévaut actuellement.

Cette solution consisterait à retraiter les exercices antérieurs, comme le recommandent les normes IPSAS. Ainsi, **les correctifs apportés aux évaluations ne seraient pas comptabilisés dans l'année en cours, mais dans les années (antérieures) auxquels ils se rapportent.** A ce stade, le plus raisonnable est sans doute de fournir ces deux types d'information, afin que chacun puisse se faire l'idée la plus exacte de la situation financière du canton.

6. Quelles perspectives après un résultat record ?

La seule perspective d'un bénéfice record de 400 millions avait déjà aiguisé les appétits au mois de novembre dernier. Que dire alors d'un montant de 786 millions ? Que faire, se demande-t-on, de ces centaines de millions ? La réponse est, hélas, très simple: on n'en fera rien du tout, simplement parce que ces millions ont déjà été dépensés au cours des années passées, et qu'il nous faut maintenant rembourser les banques auprès desquelles nous les avons empruntés.

La question, correctement reformulée, mérite tout de même un examen approfondi. Après quatre années d'une forte croissance économique, l'Etat de Genève se retrouve avec un excédent de revenu pour l'année en cours de 400 à 500 millions. C'est considérable ! Même si les perspectives économiques laissent présager des jours plus difficiles en 2008 et, surtout, en 2009.

Le premier défi auquel le Conseil d'Etat doit faire face est d'éviter qu'un simple ralentissement de la croissance suffise à faire revenir les déficits d'antan aussi rapidement qu'ils se sont résorbés.

La longue crise financière que nous vivons sur le plan international aura des conséquences très sensibles au niveau des impôts prélevés sur les bénéficiaires du secteur bancaire, avec des répercussions vraisemblables sur le volume de la masse salariale par des bonus moins généreux et, donc, une moindre croissance de l'impôt sur les personnes physiques.

La marge de manœuvre constatée en 2006 et en 2007 doit donc être préservée, afin que notre canton soit en mesure de traverser la période difficile qui s'annonce, sans retomber profondément dans les chiffres rouges.

L'Etat de Genève est revenu à l'équilibre structurel, parce que l'économie a retrouvé son dynamisme et que, depuis quatre ans, une forte discipline est respectée au niveau des dépenses. Il est maintenant temps de revenir de manière réfléchie à une croissance des charges qui soit plus raisonnable, tout en demeurant maîtrisée. Ce rythme de croisière à long terme se situe aux environs de 2%, soit un niveau un peu inférieur à celui que s'autorisent des collectivités publiques suisses urbanisées, comparables à la nôtre. Ce plafond devra être respecté avec constance, si l'Etat de Genève veut revenir à moyen terme à un niveau d'endettement acceptable.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat entend appliquer le programme qu'il avait développé dans le texte accompagnant le **premier plan de mesures**, ni plus ni moins. L'autofinancement des investissements étant atteint pour la deuxième année consécutive, il convient maintenant que l'Etat reprenne un rythme de croisière plus usuel au niveau de la croissance des charges, hors effets comptables de l'introduction des normes IPSAS et de la RPT, soit les 2% annoncés. Étant admis, bien sûr, que si l'autofinancement des investissements ne devait plus être assuré, il conviendrait alors de revenir à une croissance de 1,5% des charges.

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

**Extrait de la présentation du premier plan de mesures du Conseil d'Etat,
le 30 mars 2006**

Le Conseil d'Etat a défini les principes suivants en matière d'augmentation des charges:

°elles sont plafonnées à 1% tant qu'il n'a pas été constaté un retour à l'équilibre au niveau du compte de fonctionnement de l'Etat;

°elles sont plafonnées à 1,5% lorsque ce retour à l'équilibre est constaté;

°elles sont plafonnées à 2% lorsque l'autofinancement des investissements est garanti.

Ces 2% d'augmentation correspondent, peu ou prou, à l'effet de l'inflation et de la croissance démographique. Ils sont inférieurs à la croissance moyenne des recettes enregistrées depuis le début des années 1990 (soit plus de 3%).

Ce taux permet de normaliser les relations avec le personnel de l'Etat, en indexant régulièrement les salaires et en appliquant les mécanismes salariaux. Un tel taux de croissance ne permet pas, en revanche, de se lancer dans une croissance tous azimuts des effectifs du "grand Etat"; il exige que des choix soient effectués en tout temps, que la réallocation des ressources devienne la norme, et non plus l'exception des ères de budgets déficitaires.

Il faut en outre se souvenir que l'introduction des normes IPSAS et le nouveau système de péréquation fédérale (RPT) représentent pour Genève un coût de quelque 180 millions de francs, qui doit être absorbé dans les budgets et dans les comptes.

Les quatre axes prioritaires de l'action à mener

Le Conseil d'Etat proposera une série de mesures ciblées et échelonnées, en application du principe « **Renoncer pour innover** », dont il a fait son *leitmotiv*. Ces mesures concernent aussi bien les dépenses d'investissements et de fonctionnement que la fiscalité. Après une période de quatre ans, où il a surtout été question de renoncer, il est maintenant temps d'utiliser prudemment les marges de manœuvre dégagées pour innover.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat fixe quatre grands axes prioritaires : l'amélioration des conditions de vie des familles, l'accompagnement du développement économique régional (conditions cadres), les mesures propres à relever le défi du vieillissement, et les réformes indispensables et urgentes de l'Etat.

1. Mesures en faveur de la famille

Au premier rang des priorités du Conseil d'Etat figure des mesures **en faveur de la famille**. On sait aujourd'hui, par plusieurs études effectuées en milieu urbain, que les familles avec enfants sont fortement pénalisées sur le plan financier, même lorsque les revenus du couple sont relativement élevés. Dans ce domaine, notre Conseil est convaincu que la fiscalité est le levier adéquat pour agir.

Il existe aujourd'hui un large consensus sur la **nécessité d'en finir avec l'injustice dont sont victimes les couples mariés** en introduisant le *splitting* ou une solution équivalente. Le Conseil d'Etat avait espéré que les Chambres fédérales adopteraient le

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

principe de l'imposition séparée des époux (avec ou sans un *splitting* optionnel), solution la plus satisfaisante du point de vue de l'égalité de l'homme et de la femme. Ce projet étant maintenant fortement embourbé, la seule solution praticable au niveau cantonal est le *splitting*, sans limite de revenus, voire l'imposition individuelle.

Il s'agit d'autre part d'améliorer la situation des familles ayant des enfants, par une **augmentation assez sensible des déductions autorisées pour les enfants**, et par une meilleure prise en compte des frais de garde pour la classe moyenne.

2. Accompagner le fort développement de notre région

Innover, c'est aussi **développer les infrastructures pour accompagner le fort développement de notre région**. La mise en œuvre du projet d'agglomération déposé fin 2007 auprès de la Confédération sera cruciale. Elle implique notamment la poursuite de la réalisation du réseau de transports (train, RER via le CEVA, route des Nations, etc.). Il convient donc d'accroître le **volume des investissements**, car les 450 millions nets décidés par le Conseil d'Etat pour cette législature ne suffiront sans doute pas pour réaliser les travaux nécessaires à l'amélioration des conditions cadres.

Toujours dans la même perspective, des ressources supplémentaires seront nécessaires en faveur des services chargés de l'aménagement du territoire et du développement urbain, pour mener à bien conjointement la réalisation de nouveaux quartiers d'habitation et la transformation du périmètre Praille-Acacias-Vernets en un véritable pôle de développement.

On peut également prévoir une action modérée en faveur de l'attractivité fiscale de notre canton, au travers d'un **premier correctif de l'imposition de la fortune**, domaine dans lequel la fiscalité genevoise figure parmi les plus lourdes de Suisse.

Enfin, la constitution d'un pôle économique de la région lémanique, connue aujourd'hui sous le label "Lake Geneva Region", amène le Conseil d'Etat à privilégier également le **renforcement de la société de la connaissance** (recherche, formation, culture) **et de la conscience** (Genève internationale, grandes manifestations). Dans ce cadre, la modernisation de l'infrastructure de Palexpo et l'amélioration de la capacité d'accueil de l'Aéroport international de Genève joueront un rôle stratégique important.

3. Relever le défi du vieillissement

S'agissant des charges de fonctionnement, nous devons être en mesure de faire face, dans le cadre d'une croissance des charges limitées à 2%, aux coûts induits par le **vieillissement de la population**, que ce soit par l'ouverture de nouvelles structures ou par le biais des prestations complémentaires AVS, qui vont continuer à augmenter.

Le Conseil d'Etat reste par ailleurs persuadé qu'il convient de taxer de façon égale les revenus des salariés et des rentiers AVS. Pour que cette mesure n'entraîne pas des conséquences trop lourdes pour les retraités modestes, il convient d'intervenir par le biais d'une **diminution du taux d'imposition sur les premières tranches du barème**, laquelle serait également favorable aux personnes percevant un petit salaire et touchées par les effets de seuil de la politique sociale.

4. Entreprendre les réformes indispensables et urgentes pour l'Etat de Genève

Le passage à l'administration en ligne, dite "administration 2.0", est également un futur pôle d'investissements. L'entrée dans l'ère de la "cyberadministration" a un coût, mais le Conseil d'Etat est persuadé que cet instrument est absolument nécessaire dans un

Exposé des motifs du Conseil d'Etat, le 10 avril 2008

canton qui prétend être le cœur d'une métropole transfrontalière, une cité internationale et l'une des grandes places financières du monde.

D'autre part, il s'agit de mener à bien les grands chantiers nécessaires que sont, notamment, la réforme du cycle d'orientation et la réorganisation de la police, avec un rôle plus important donné à la police de sécurité internationale.

Enfin, il faut financer la **mise à niveau du système de rémunération** du personnel de l'Etat, incluant le remplacement de la désuète prime de fidélité par un 13^e salaire versé dès l'engagement et prévoyant un nouveau système d'évaluation des fonctions. L'Etat a besoin de cette réforme, s'il veut être en mesure de rester un employeur attractif pour des personnes compétentes, notamment pour les jeunes, et améliorer de la sorte la qualité des prestations publiques.

Parallèlement, les impératifs de bonne gestion de l'Etat nous imposent d'être capables de dégager des postes nouveaux, de façon ciblée et en petites quantités, afin de renforcer l'action publique dans des domaines stratégiques, tels que l'expertise fiscale.

Mise en œuvre échelonnée

Ces premiers volets doivent être mis en œuvre durant les années 2009, 2010 et 2011. Si l'on souhaite ouvrir d'autres chantiers innovants, ou prendre des mesures plus importantes en vue d'améliorer la compétitivité fiscale de notre canton, il conviendra d'attendre le retour d'une phase de haute conjoncture.

L'ensemble des mesures touchant à la fiscalité ne devrait pas remettre en cause le retour à l'équilibre, si leur mise en vigueur s'échelonne sur les années 2009-2010. Si l'on veut poursuivre une politique volontariste de diminution de la dette, ces mesures doivent s'inscrire dans le cadre d'une enveloppe maximale de 150 millions de francs. Au cas où cette enveloppe ne suffirait pas à réaliser tout ce qui est souhaitable, certaines de ces mesures devraient attendre le retour d'une période de haute conjoncture.