

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 19 septembre 2012

Projet de loi

établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2013 (LBu-2013) (D 3 70)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 54, 56, 80, 81, 83, 96, 97 et 117 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847;
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Contributions publiques

Art. 1 Perception des impôts

Le Conseil d'Etat perçoit les impôts conformément aux lois en vigueur.

Art. 2 Perception des centimes additionnels

Il est perçu en 2013, au profit de l'Etat, les centimes additionnels prévus au chapitre II de la présente loi.

Chapitre II Centimes additionnels

Art. 3 Personnes physiques

¹ Il est perçu 47,5 centimes, par franc et fraction de franc, sur le montant des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

² En application de la loi accordant une indemnité et des aides financières annuelles de fonctionnement à des institutions de maintien, d'aide et de soins à domicile pour les années 2012 à 2015, du 20 avril 2012 (loi 10862), il est perçu, en 2013, 1 centime additionnel supplémentaire, par franc et fraction de

franc, sur le montant des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques.

Art. 4 Personnes morales

Il est perçu :

- a) 88,5 centimes, par franc et fraction de franc, sur le montant de l'impôt cantonal sur le bénéfice des personnes morales;
- b) 77,5 centimes, par franc et fraction de franc, sur le montant de l'impôt cantonal sur le capital des personnes morales.

Art. 5 Successions et enregistrement

Il est perçu :

- a) pour les successions ouvertes après le 31 décembre 2012, 110 centimes, par franc et fraction de franc, sur les droits prévus aux articles 19 à 21 de la loi sur les droits de succession, du 26 novembre 1960; les successions ouvertes avant le 1^{er} janvier 2013 restent soumises aux centimes additionnels prévus par la loi budgétaire de l'année du décès;
- b) 110 centimes, par franc et fraction de franc, sur les droits prévus dans la loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969, à l'exception des amendes. Les actes enregistrés avant le 1^{er} janvier 2013 restent soumis aux centimes additionnels prévus par la loi budgétaire de l'année de leur enregistrement.

Chapitre III Budget administratif

Art. 6 Budget administratif

Le budget administratif de l'Etat de Genève pour 2013 est annexé à la présente loi.

Art. 7 Fonctionnement

¹ Les charges s'élèvent à 8 111 833 235 F et les revenus à 7 834 234 183 F hors imputations internes et subventions redistribuées.

² L'excédent de charges s'élève à 277 599 052 F et l'excédent de charges avant dotations et dissolutions de provisions à 282 963 584 F.

Art. 8 Investissements

¹ Les dépenses d'investissement sont arrêtées à 701 764 500 F et les recettes à 176 081 500 F.

² Les investissements nets s'élèvent à 525 683 000 F avec les locations financement et à 622 033 000 F hors locations financement.

Chapitre IV Dérogations

Art. 9 Cas d'urgence pour une dépense nouvelle

A titre exceptionnel, si des circonstances particulières empêchent absolument le Conseil d'Etat de consulter le Grand Conseil avant d'engager une dépense nouvelle, le gouvernement doit immédiatement, après avoir engagé la dépense, transmettre au Grand Conseil un projet de loi la sanctionnant.

Chapitre V Emprunts

Art. 10 Emprunts

¹ Pour assurer l'exécution du budget administratif, le Conseil d'Etat est autorisé à émettre des emprunts en 2013, au nom de l'Etat de Genève.

² Le Conseil d'Etat peut, en outre, renouveler en 2013 les emprunts venant à échéance ou remboursés par anticipation.

Chapitre VI Garantie de l'Etat

Art. 11 Facturation

¹ La rémunération des engagements de pied de bilan de l'Etat est fixée pour l'année 2013 à 0,125 % pour l'ensemble des entités concernées sous réserve du taux de la Banque cantonale de Genève et des Rentes genevoises fixé à 0,081%.

² Le détail de la rémunération des engagements de pied de bilan de l'Etat est le suivant :

Transports publics genevois (TPG)	0,125%
Fondation de l'Ecole internationale de Genève	0,125%
Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID)	0,125%
Banque cantonale de Genève (BCGe)	0,081%
Fondation Cité universitaire	0,125%
Haute école de travail social (HETS)	0,125%
Fondation d'aide aux entreprises	0,125%
Rentes genevoises	0,081%
Fondation des parkings (Etoile)	0,125%
Fondation des parkings (Sous-Moulin)	0,125%

Fondation des parkings (Genève-Plage)	0,125%
Fondation des parkings (Alpes)	0,125%
Palexpo SA	0,125%
Fondation pour l'expression associative	0,125%

³ La liste des engagements ci-dessus peut évoluer en cours d'exercice en fonction des engagements décidés par le Conseil d'Etat et/ou le Grand Conseil.

Chapitre VII Dispositions finales

Art. 12 Référendum

Selon les articles 53 et 54 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, l'article 10 (emprunts) est soumis au délai référendaire de 40 jours.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

PROJET DE BUDGET 2013

Projet de budget administratif 2013

en CHF

Projet de budget 2013 Budget 2012 Compte 2011

Fonctionnement

Revenus (hors imputations internes et subventions à redistribuer)	7 834 234 183 F	7 621 396 312 F	8 253 037 481 F
Charges (hors imputations internes et subventions redistribuées)	8 111 833 235 F	7 970 624 697 F	8 059 937 854 F
Résultat net	- 277 599 052 F	- 349 228 385 F	193 099 627 F

Investissement

Recettes (hors imputations internes)	176 081 500 F	175 557 907 F	223 386 775 F
Dépenses (hors imputations internes)	701 764 500 F	973 673 940 F	725 941 080 F
Investissements nets	525 683 000 F	798 116 033 F	502 554 305 F

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

Mesdames et Messieurs les députés,

Le projet de budget 2013 que le Conseil d'Etat a l'honneur de vous présenter prévoit un déficit de 278 millions de francs. Ce résultat est en amélioration de 72 millions par rapport au budget 2012, mais reste évidemment bien trop élevé. L'augmentation des charges s'établit à 1,8%, soit 0,3% de plus que l'objectif moyen fixé par le plan financier quadriennal (PFQ) 2013-2016. Les revenus augmentent de 213 millions par rapport au budget 2012, soit une progression de 2,8%.

en millions de francs			
Le projet de budget 2013 en bref	PB 2013	B 2012	Var PB13-B12
Revenus de fonctionnement	7'834	7'621	+2.8%
Charges de fonctionnement	8'112	7'970	+1.8 %
Résultat net	-278	-349	

1. Introduction

La crise de l'euro intervenue pendant l'été 2011 a dégradé les perspectives financières de notre canton. Les effets négatifs du franc fort sur les performances de l'économie genevoise sont bien réels, comme le sont les conséquences du ralentissement très marqué de la croissance enregistré dans la zone euro. Les aléas boursiers ont pesé sur les résultats du secteur bancaire, qui est d'autre part confronté aux conséquences de la mise en œuvre de la stratégie de l'argent propre (fiscalisé). Les caisses de pension publiques ont été les premières victimes de cette nouvelle crise et le coût de leur assainissement a explosé.

Le Conseil d'Etat avait anticipé les répercussions inquiétantes de la crise de l'euro sur le budget cantonal au cours des années à venir. Dans le cadre de sa planification financière quadriennale 2012-2015, présentée le 23 novembre 2011, il avait retenu un certain nombre de **mesures immédiates et non-conditionnelles** de réductions de charges et d'augmentations de revenus, afin de réduire le déficit dans un contexte de dégradation des perspectives conjoncturelles à court et moyen terme.

S'agissant des charges, le projet de budget 2013 est en ligne avec cette planification financière. Au niveau des revenus, en revanche, il est inférieur de 74 millions à ce qui avait été prévu dans la planification. Cet écart résulte, pour l'essentiel, du rejet par le Grand Conseil de toute augmentation de recettes fiscales et de la décision de notre Conseil de renoncer aux mesures dites conditionnelles (catalogue établi en cas de récession marquée en Suisse), qui prévoyaient une augmentation des centimes additionnels en 2013.

Mise en œuvre de mesures non conditionnelles

Pour les exercices 2012 et 2013, la réduction cumulée des charges se monte à 126 millions, dont 56 millions pour le budget 2013. Elle inclut les éléments suivants :

- Réduction de 1% des dépenses de personnel, des dépenses générales, des indemnités et des aides financières existantes : au total 93 millions, dont 49 millions en 2013. Le but de ces réductions est de permettre de financer en partie des

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

dépenses nouvelles prioritaires, auxquelles il aurait sinon fallu renoncer. À ce jour, il n'y a donc pas eu de coupes claires dans le budget de l'Etat, mais des réallocations de ressources. Globalement, les dépenses continuent à augmenter (respectivement de 2,3% en 2012 et 1,8% en 2013), en dépit d'une inflation nulle et d'une croissance de la population retombée à 0,6-0,7%.

- En l'absence d'inflation, la suspension de l'indexation des salaires est demeurée sans effet pour les collaborateurs-trices des services publics en 2012, et elle devrait le demeurer en 2013. Cette mesure n'a donc généré aucune économie.
- Diverses mesures d'économies liées aux prestations complémentaires (0,7 million par an, cumulable).
- Pas d'annuité supplémentaire pour le personnel de l'Etat en 2012, et une annuité pleine en 2013. Cette solution a été retenue par le Grand Conseil, plutôt que la proposition du Conseil d'Etat de verser une demi-annuité sur les deux années en question. Le montant de l'économie est de 24,8 millions sur le budget 2012 et de 6,3 millions sur le PB 2013, soit au total 31,1 millions.

Le total cumulé des recettes supplémentaires se chiffre à 66,7 millions en 2012 et 53,8 millions en 2013. L'évolution est négative, puisque certaines nouvelles recettes sont temporaires.

- Redevances extraordinaires temporaires des SIG pour l'utilisation du domaine public (60 millions au budget 2012, 30 millions seulement en 2013 et 2014). Ces redevances ont toutefois fait l'objet d'un recours déposé par certaines communes devant le Tribunal fédéral, qui n'est pas encore tranché.
- Augmentation de la part du bénéfice de l'Aéroport international de Genève revenant à l'Etat de Genève (6,6 millions en 2013).
- Augmentation des tarifs de stationnement (+6,7 millions en 2012 et +8,7 millions en 2013).
- Diminution de la commission de perception de l'impôt à la source accordée aux employeurs (+8,5 millions de revenus dès 2013).

Trois projets de loi fiscaux du Conseil d'Etat totalisant 52 millions en 2013 (suspension du bouclier fiscal, non déductibilité des assurances complémentaires et suppression de la déduction dite sociale sur la fortune des indépendants) ont été rejetées par le Parlement. Une autre mesure fiscale a été retirée par le Conseil d'Etat (suppression de l'exonération des collections artistiques et scientifiques). Quant à l'indexation de la valeur des immeubles dans le calcul de la fortune (31 millions), elle sera traitée par le Grand Conseil au cours des prochains mois. Enfin, l'instauration d'une taxe sur l'électricité s'avère de plus en plus délicate, compte tenu des projets du Conseil fédéral en matière de fiscalité écologique.

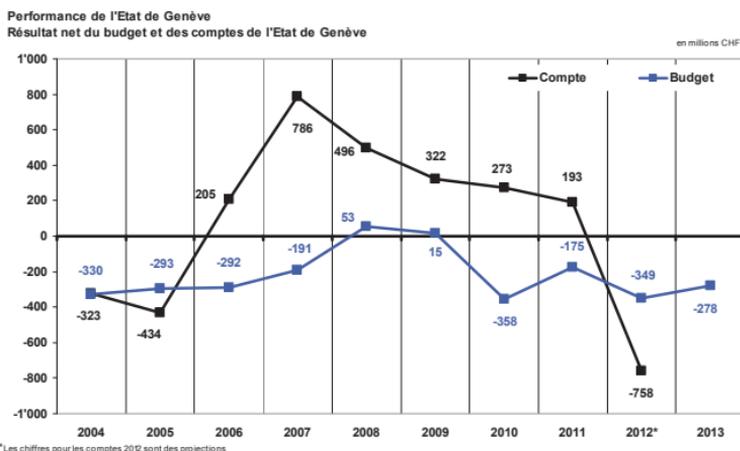
Une mesure complémentaire proposée par le Conseil d'Etat et en passe d'être adoptée par le Grand Conseil et figure donc dans ce budget. Il s'agit de l'établissement de taux d'intérêts différenciés pour les intérêts créanciers et débiteurs de l'administration fiscale, qui devrait augmenter les recettes de 62 millions et permettre une économie de 20,4 millions. Cette mesure complémentaire ne suffit pas à compenser le manque à gagner de l'abandon de tout projet d'augmentation des impôts.

En ajoutant cette mesure complémentaire aux mesures non-conditionnelles, on obtient pour 2013 un total cumulé d'économies de 146 millions et une augmentation des revenus de 116 millions pour 2013.

2. Une stratégie d'atterrissage en douceur

Malgré ces efforts conséquents, le projet de budget 2013 et la planification quadriennale qui l'accompagne montrent qu'il est improbable que les comptes 2013 puissent être équilibrés.

Notre Conseil est parfaitement conscient que les écarts considérables entre le résultat du budget et ceux des comptes au fil des années font douter certains que les comptes puissent un jour être déficitaires. Se laisser aller à cet optimisme béat serait très imprudent et pourrait valoir au Parlement un réveil brutal, s'il était amené à mettre en œuvre les mécanismes prévus par le frein à l'endettement au début de la prochaine législature sur des montants trop importants.



Sans entrer dans le détail, le Conseil d'Etat rappelle qu'il a pris plusieurs mesures pour réduire l'écart entre le budget et les comptes – un écart qui compromet gravement la capacité de pilotage de l'action publique par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Ce problème n'est d'ailleurs pas propre à Genève. Aussi bien la Confédération que d'autres cantons comme par exemple Zurich rencontrent des difficultés du même ordre. Toujours est-il que diverses améliorations ont été apportées pour réduire la marge d'erreur des estimations fiscales et atténuer le montant des correctifs sur les exercices antérieurs qui améliorent chaque année le résultat de plusieurs centaines de millions. L'évolution de la projection à fin d'année des comptes 2012 tend à montrer que ces fameux correctifs devraient diminuer de moitié et être compris dorénavant entre 150 et 200 millions.

Les corrections de valeurs découlant d'une évaluation incorrecte dans le bilan d'entrée IPSAS ne sont plus comptabilisées dans l'exercice en cours, ce qui supprime une deuxième source d'erreur (et d'effet d'aubaine). Enfin, la tendance des services à surestimer leurs besoins se heurte depuis deux ans aux très fortes contraintes fixées dans l'établissement des budgets. Les services prévoient au plus juste, et il est raisonnable de penser que la norme soit désormais plutôt un léger dépassement du budget.

Enfin et surtout, on rappellera que l'année 2012 se soldera par un déficit de l'ordre de 750 à 800 millions de francs, imputable à la recapitalisation de la CIA. Celle-ci permettra à la nouvelle caisse publique résultant de la fusion de la CIA et la CEH de se conformer aux exigences du droit fédéral qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Les trois quarts de la réserve conjoncturelle accumulée depuis 2006 seront dès lors utilisés cette année.

En l'état, il est donc certain que l'exercice 2012 se soldera par un déficit, et probable qu'il en soit de même pour l'exercice 2013. Nous aurions ainsi deux comptes déficitaires consécutifs.

L'éventualité du frein à l'endettement ne peut plus être écartée

Dans ce cas, la législation en vigueur prévoit que le Conseil d'Etat propose des économies qui doivent être opposées, une par une, à des augmentations d'impôts d'un même montant. Selon la Constitution genevoise, le peuple devra choisir en votation populaire s'il préfère, pour chacune des alternatives, l'économie proposée ou l'augmentation des impôts. Il ne pourra pas refuser l'une et l'autre. C'est ce que l'on appelle le frein à l'endettement.

Le total des économies proposées devra correspondre au dernier déficit enregistré dans les comptes.

Cas échéant, le Conseil d'Etat devrait donc être amené à présenter ces différents projets de lois le 31 mars 2014, lors de la publication des comptes. Le Grand Conseil est compétent en dernier recours pour adopter, sous forme de projets de lois, les différentes paires d'économies et d'augmentations d'impôts.

Notre Conseil a longuement analysé les informations à sa disposition. Il a pris en compte les multiples contraintes que l'environnement économique et politique, international et local, font peser sur les finances publiques genevoises. Il a constaté l'accumulation des risques à moyen terme. Sur cette base, il a opéré un certain nombre de choix, qui définissent une stratégie à long terme. Il s'agit en l'occurrence d'une stratégie d'atterrissage en douceur. Elle comporte quatre éléments principaux :

- Renoncer** à mettre en œuvre les mesures conditionnelles définies dans le PFQ 2012-2015.
- Limiter** la croissance des charges à 1,5% en moyenne au cours des quatre prochaines années.
- Limiter** le volume des investissements nets à 500 millions de francs environ par année.
- Accepter** l'éventualité de la mise en œuvre du frein à l'endettement en 2014, permettant ainsi une remise des compteurs à zéro en début de législature.

Abandon des mesures conditionnelles : Dans le cadre de la planification financière 2012-2015, le Conseil d'Etat avait dressé un catalogue de mesures dites conditionnelles, destinées à être mises en œuvre dans le cas où la crise de l'euro aurait pris une tournure dramatique. Notre gouvernement songeait en particulier au risque que la Banque nationale suisse (BNS) ne parvienne plus à maintenir le cours plancher de l'euro, ce qui aurait déclenché en Suisse une grave récession.

Ces mesures prévoyaient en particulier la poursuite de la réduction de 1% par année des charges existantes en 2014, le versement d'une demi-annuité en 2014 et en 2015, ainsi qu'une augmentation des centimes additionnels, à hauteur de 87 millions de revenus en 2013 et de 94 millions en 2014.

Le scénario du pire sur le plan conjoncturel ne s'étant pas réalisé, le Conseil d'Etat a naturellement décidé de renoncer à la mise en œuvre des mesures non conditionnelles. Ce choix s'imposait d'autant plus facilement en tenant compte des deux constats suivants :

- Dès lors que le Grand Conseil a refusé d'abolir certaines niches fiscales contraires à la LHID ou de suspendre pour deux ans le bouclier fiscal, il paraît politiquement irréaliste de s'attendre à ce qu'il accepte d'augmenter les centimes additionnels par la voie de la loi budgétaire.
- La poursuite des coupes linéaires dans les dépenses introduit des risques de dysfonctionnement dans des secteurs clés de l'administration qui ont déjà consenti

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

des efforts d'économie substantiels lors de la dernière législature. Ce danger est notamment devenu évident pour l'office cantonal de la population, l'office des poursuites, l'office des faillites, le service de protection des mineurs, le service de tutelle des adultes et l'administration fiscale. Il n'est plus possible de trouver des économies dans des secteurs qui ont un poids financier modeste, en vue de financer les dépenses nouvelles des « poids lourds » du budget que sont la formation, la santé, le social et la sécurité.

Limitation de la croissance des charges : Au vu du probable ralentissement structurel de la croissance économique et de la multiplication des risques qui pèsent sur les finances publiques cantonales, il est nécessaire de fixer un taux de croissance maximum qui permette un retour à l'équilibre le moins douloureux possible. Le taux de 1,5% devra être respecté pour garantir le maintien de l'équilibre à moyen terme. Ce plafond devra être respecté sans recourir à des coupes linéaires, mais en limitant au maximum les dépenses nouvelles et en adoptant des mesures d'économies ciblées par la réduction ou la suppression de prestations non indispensables.

Limitation du volume des investissements nets : Dans le cadre de la révision de la planification des investissements, le Conseil d'Etat a décidé de réduire le niveau des dépenses afin de maîtriser l'évolution de la dette et des charges induites par la mise en service de nouveaux actifs durant les années à venir. Les mesures prises consistent notamment à diminuer d'un quart les dépenses de renouvellement, à concentrer les efforts sur les principaux chantiers en cours et à ne plus lancer de nouveaux projets, sauf nécessité impérative, à court terme.

Le niveau des investissements fixés par le Conseil d'Etat permet toutefois la poursuite de la réalisation des infrastructures publiques permettant d'accompagner le développement de Genève et de la région.

Éventualité de la mise en œuvre du frein à l'endettement : Le Conseil d'Etat a décidé de demander à l'administration de préparer dès aujourd'hui des propositions de mesures d'économies et les augmentations fiscales qui pourraient être opposées en votation populaire dans le cadre du frein à l'endettement. L'objectif est de les mettre à disposition du Conseil d'Etat élu à l'automne 2013, afin que celui-ci puisse faire son choix sur un dossier soigneusement préparé.

3. Contexte conjoncturel

Sur le plan conjoncturel, notre Conseil doit plus que jamais vivre avec l'incertitude ambiante. Au niveau mondial, après un début d'année 2012 meilleur que prévu, l'esquisse de reprise a donné des signes de faiblesse. La crise des dettes souveraines européennes n'a toujours pas trouvé de solution durable. La croissance anémique de la zone euro et celle, nettement moins soutenue que dans le passé, des États-Unis, ont entraîné un ralentissement de la croissance des pays émergents, en particulier au Brésil, en Chine et en Inde. Aux États-Unis, le gouvernement poursuit une politique monétaire accommodante, qui n'est pas sans risque à moyen terme.

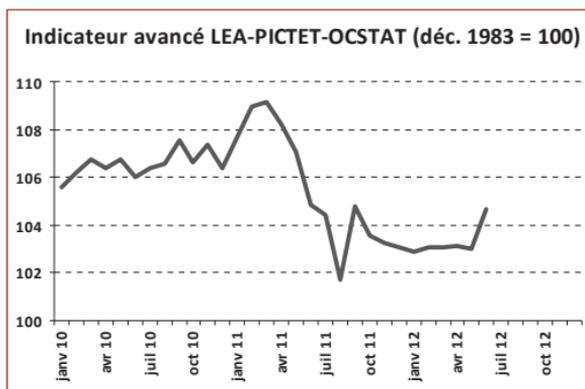
De son côté, l'économie suisse fléchit au deuxième trimestre, après un premier trimestre de croissance mesurée (respectivement, -0,1 % et + 0,5 %, en variation trimestrielle). En juin 2012, les estimations officielles du SECO tablaient encore sur une croissance de +1,4 % en 2012 et de 1,5 % en 2013, mais elles seront certainement revues à la baisse.

On relèvera toutefois que depuis l'intervention de la Banque nationale suisse, en septembre 2011, le cours du franc est resté relativement stable par rapport à l'euro et a eu tendance à s'abaisser par rapport au dollar. Autre élément qui laisse place à certain optimisme pour

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

l'année 2013, le baromètre conjoncturel du KOF demeure en hausse depuis plusieurs mois, ce qui suggère un retour de la croissance au cours des prochains mois.

À Genève, la croissance, bien que modérée, devrait également être au rendez-vous en 2013. Le redressement de l'indicateur avancé LEA-Pictet-OCSTAT (qui anticipe de 6 à 9 mois l'évolution de l'économie genevoise) et celui de l'indicateur avancé de l'emploi laissent augurer une évolution plutôt favorable de la situation en 2013. La progression du PIB du canton devrait être un peu supérieure à celle du PIB suisse en 2012 et en 2013.



Secteurs exportateurs

La croissance de l'économie genevoise dépend principalement de quelques secteurs exportateurs de biens et services fortement dépendants du contexte international. L'évolution de ces secteurs est contrastée, ce qui rend difficiles les appréciations d'ensemble pour l'année 2012 et, a fortiori, des prévisions fiables pour 2013.

- Dans les **services financiers**, dont les résultats sont depuis peu disponibles à l'échelon du canton, l'appréciation portée sur la marche des affaires reste négative en août 2012, quoique de manière moins marquée que lors des mois précédents. Les activités de gestion de fortune continuent d'évoluer dans un environnement délicat, marqué par des incertitudes quant à la mise en œuvre des accords internationaux d'imposition libératoire, et par de nouvelles exigences du régulateur.
- L'installation à Genève de nouveaux quartiers généraux de **multinationales** s'est fortement ralenti. Certains « QG » sont soumis à des réductions d'effectifs et leurs bénéfices souffrent du ralentissement économique mondial.
- Les sociétés actives dans le **négoce international** sont circonspectes pour l'année en cours. La force du franc pèse notamment sur les bénéfices de cette activité.
- Comme l'an dernier, le développement de la **Genève internationale** est fortement pénalisé par le franc fort, et l'importance des retombées sur l'économie locale pourrait se réduire.
- La santé du secteur **hôtelier** est fortement liée à celle des activités mentionnées ci-dessus. La fréquentation est restée soutenue au cours du deuxième trimestre, mais le chiffre d'affaires se replie quelque peu. En cause, des rabais consentis par les hôteliers genevois sur le prix des chambres. Le second semestre s'annonce difficile.
- L'**horlogerie** et la **bijouterie**, qui représentent ensemble près des trois quarts de la valeur des exportations du canton, continuent de jouer un rôle moteur.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

- La **chimie**, en revanche, accuse une forte baisse depuis début 2012. Dans le domaine spécifique des *biotech*, la fermeture de l'entreprise Merk-Serono, qui interviendra en 2013, représente un sérieux coup de frein pour un secteur dont on attendait beaucoup en matière de diversification du tissu économique.

Secteurs actifs sur le marché local

Sur le marché local, la santé des différents secteurs est tout aussi contrastée :

- Dans la **construction**, la marche des affaires reste satisfaisante dans le gros œuvre et elle le devient dans le second œuvre.
- L'activité sur le marché **immobilier** est en retrait par rapport à la même période de 2010 et 2011. À l'heure actuelle, le risque de crise immobilière semble écarté, mais les prix devraient se stabiliser et, dans certains cas, baisser.
- La marche des affaires dans les branches des **services** demeure clairement bonne.
- Dans la **restauration** et le **commerce de détail**, les affaires sont constamment mauvaises depuis la crise de 2008-2009.

La croissance de l'**emploi** se poursuit en 2012, malgré un léger ralentissement. Au 1^{er} semestre, celui-ci croît de 1,2% par rapport au 1^{er} semestre 2011 (+2'900 emplois). Depuis le début de l'année, le nombre de frontaliers étrangers actifs dans le canton continue de croître, mais de façon moins soutenue qu'en 2011. Son rythme de croissance demeure cependant supérieur à celui de l'emploi global. On relèvera que la **masse salariale** recule de 1,7% sur l'ensemble des six premiers mois de l'année, et ce malgré la hausse du nombre d'emplois. Ceci suggère que la réduction drastique de la part variable des salaires - et parfois même du salaire de base - dans le secteur financier commence à se faire sentir. Il faut remonter à 2004 pour observer une baisse d'une telle ampleur de la masse salariale pour un semestre.

Simultanément à la hausse de l'emploi, le **chômage** est en baisse continue de janvier à juillet 2012. Le nombre de chômeurs inscrits dans le canton de Genève est le plus faible depuis dix ans. Le chômage remonte très légèrement en août. Cependant, les dossiers actifs d'**aide sociale** et financière auprès de l'Hospice général sont en nette progression. Cette tendance est continue depuis 2010, soit bien avant les récents changements législatifs en matière d'aide sociale et de chômage.

La population résidente du canton continue d'augmenter en 2012 (+0,7%), mais la tendance est au ralentissement depuis le début de l'année par rapport à la même période de 2011.

4. Recettes fiscales

L'augmentation prévue des recettes fiscales (194,3 millions, soit 3,3%) se fonde sur un scénario de reprise en 2013, tel qu'il ressort des prévisions du Groupe de perspectives économiques (GPE) qui, en juin dernier, tablait sur une croissance du PIB Suisse de +1,5% en 2012 et de +1,7% en 2013.

Au vu des informations disponibles depuis lors, la prévision pour 2012 devrait toutefois être revue à la baisse, ce qui pourrait avoir une influence négative sur la prévision fiscale définitive qui sera présentée, comme de coutume, à mi-octobre.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

	C 2011	B 2012	PB 2013	Ecart PB 2013 - B 2012	
Personnes physiques (PP)	3'700.9	3'686.2	3'806.3	+120.1	+3.3%
Personnes morales (PM)	1'240.5	1'164.3	1'228.3	+64.0	+5.5%
Part cantonale aux recettes fédérales	483.8	387.6	411.9	+24.2	+6.2%
Impôts immobiliers	470.0	445.0	446.3	+1.3	+0.3%
Droits de succession	98.6	100.0	100.0	+0.0	+0.0%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	97.1	98.0	100.8	+2.8	+2.9%
Autres impôts	30.5	34.1	16.0	-18.1	-53.2%
Total Impôts, taxes et droits	6'121.4	5'915.2	6'109.5	+194.3	+3.3%

L'impôt sur les personnes physiques est en augmentation de 120,1 millions (+3,3%) par rapport au budget 2012. Il regroupe l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la fortune et l'impôt à la source, estimés selon les méthodes présentées sous le programme M01.

L'impôt sur les personnes morales est en hausse de 64 millions (+5,5%) par rapport au budget 2012. Pour l'année 2012, les prévisions sont basées sur un sondage auprès des plus grandes entreprises de la place, représentant près de 50% de la masse fiscale. La mise à jour effectuée en septembre précisera les données 2012 et donnera les premières indications pour 2013. La progression contrastée des diverses branches économiques se retrouve au niveau des impôts des bénéficiaires des entreprises. Les entreprises horlogères ont connu une forte croissance de leurs bénéficiaires depuis 2010, de même que les entreprises de négoce. Le poids de ces deux branches économiques dans l'impôt des personnes morales n'a cessé de croître depuis 2008, à l'inverse de celui du secteur des banques et assurances. Ce dernier demeure néanmoins le plus important du canton. À eux trois, ces secteurs économiques représentent plus de la moitié de l'impôt des personnes morales.

Les impôts immobiliers restent stables (+0,3%), et les **droits de successions** sont conformes au budget 2012, à 100 millions de francs.

Les autres impôts diminuent de 18,1 millions de francs (-53,2%) par rapport au budget 2012. Cette baisse est la conséquence de la suppression du droit des pauvres prenant effet le 1er janvier 2013.

La part cantonale à l'impôt fédéral direct s'inscrit en hausse de 24,2 millions de francs (+6,2%) par rapport au budget 2012, et atteint ainsi 411,9 millions.

5. Recettes non fiscales

Le projet de loi 10967 modifiant la loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales devrait être adopté par le Grand Conseil au cours du mois d'octobre. Il introduit des taux d'intérêts différenciés, en faveur du contribuable (0,5%) et de l'Etat (3%), en lieu et place du taux unique pratiqué jusque là. Ce nouveau système a pour objectif d'inciter les contribuables à s'acquitter dans les délais de leurs acomptes et de leur bordereau. Il génère une augmentation de recettes estimée à 62 millions de francs.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

Cette augmentation est compensée par des diminutions de recettes importantes, ce qui explique, en partie, le mauvais résultat du budget 2013.

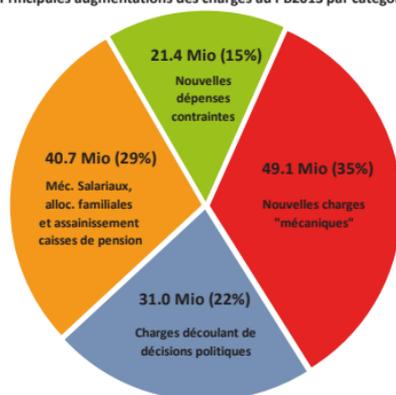
Les principales pertes de revenus sont les suivantes :

- Baisse des redevances extraordinaires des SIG pour l'utilisation du domaine publique, qui passent de 60 à 30 millions par année entre 2012 et 2013, selon la loi votée par le Grand Conseil. Dès 2015, cette redevance extraordinaire ne sera plus perçue.
- Les revenus des confiscations et des émoluments du Pouvoir judiciaire sont revus à la baisse (-21 millions) pour tenir compte des résultats des comptes 2010 et 2011. Le nouveau code de procédure pénale favorise fortement l'allocation des montants confisqués aux lésés plutôt qu'à l'Etat.
- Les revenus liés aux locations-financement diminuent suite à un ajustement des calculs pour l'université (-4 millions) et l'Hôpital (-7 millions). Ces diminutions de revenus sont compensées par des diminutions de charges.

6. Charges

Le projet de budget 2013 prévoit un total de 8,112 milliards de charges, en augmentation de 1,8% (141 millions) par rapport au budget 2012. Les dépenses nouvelles peuvent être réparties en quatre catégories :

Principales augmentations des charges au PB2013 par catégorie



Nouvelles charges « mécaniques » : elles découlent notamment de l'augmentation des recettes fiscales (l'augmentation de l'impôt à la source induit mécaniquement celle du versement aux communes frontalières). Les amortissements des investissements et la plupart des constitutions de provisions appartiennent également à cette catégorie. En 2013, les charges liées aux recettes fiscales augmentent de 31 millions et les amortissements de 15 millions.

Nouvelles dépenses « contraintes » : elles sont ainsi nommées parce que l'Etat a une obligation légale envers un tiers et doit s'en acquitter quelle que soit sa situation financière. Leur augmentation est de 21,4 millions, imputable pour l'essentiel à la RPT (+14 millions). Les intérêts de la dette sont stables. La modification du dispositif en matière de lutte contre le chômage et d'aide sociale a permis une réaffectation des moyens qui a compensé l'augmentation des différents types d'aide sociale individuelle.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

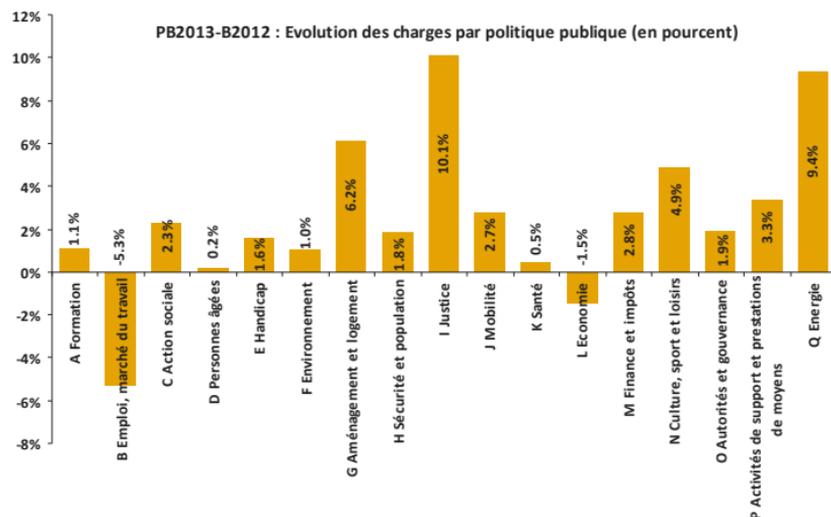
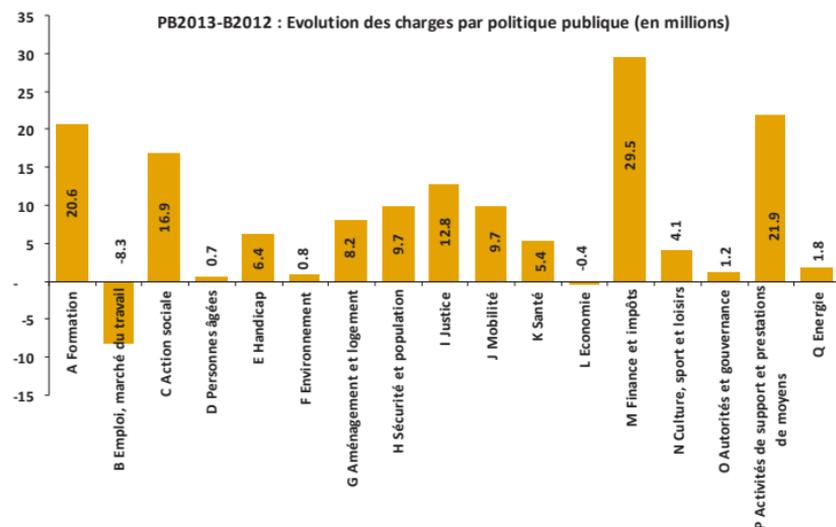
Mécanismes salariaux et charges sociales : aucune indexation n'est à prévoir, en l'absence d'inflation. L'annuité versée au personnel induit une dépense de 24,8 millions. Les allocations familiales et l'assainissement des caisses de pension génèrent une dépense de 15,9 millions. Soit un montant total de 40,7 millions de francs.

Dépenses nouvelles découlant de décisions politiques : Hors mécanismes salariaux et impact des cotisations LPP, l'augmentation est de 31 millions, soit moins de 0,4% de croissance des charges de l'Etat. En réalité, les dépenses nouvelles atteignent des montants plus importants, mais elles sont largement autofinancées par des réductions de charges sur la même politique publique, à l'exception des dépenses du pouvoir judiciaire.

Les principales augmentations sont:

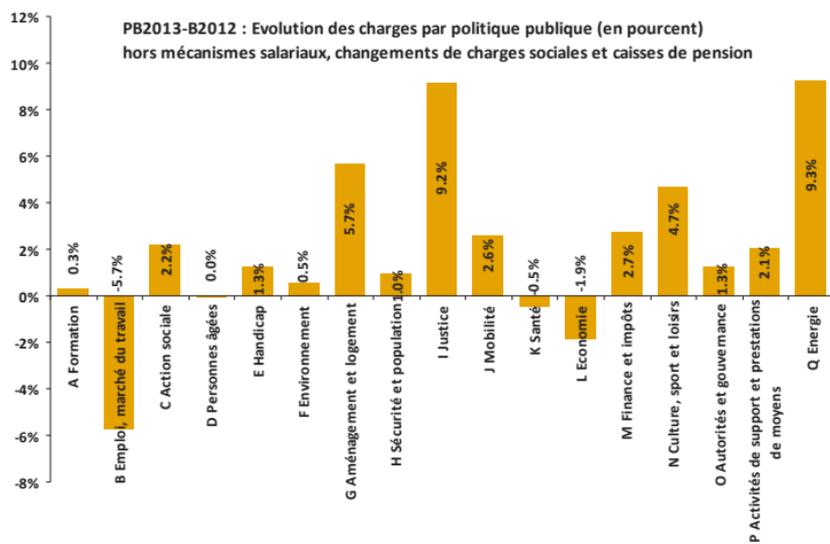
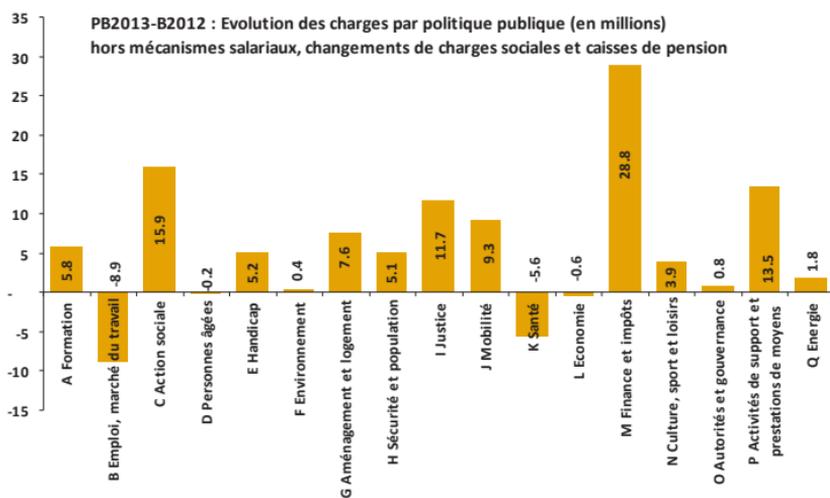
- **A Formation :** Les dépenses augmentent de 5,8 millions (0,3%) destinées en priorité à permettre l'extension de la réforme du CO au 11^e degré, l'augmentation des élèves dans l'enseignement postobligatoire et un effort important en faveur de l'enseignement spécialisé. La majeure partie des dépenses nouvelles est financée par la réduction des charges existantes (-20,7 millions).
- **C Action sociale :** L'introduction des prestations complémentaires en faveur des familles, qui devraient concerner environ 1700 ménages, entraîne une dépense supplémentaire de 8,6 millions. Pour mémoire, ces prestations seront introduites pour la première fois pendant l'automne 2012. Ce dispositif novateur renforce l'incitation au travail et évite aux familles concernées de devoir recourir à l'aide sociale.
- **H Sécurité et population :** Les dépenses augmentent de 10 millions. L'accent est principalement mis sur deux maillons de la chaîne sécuritaire : la police et l'office pénitentiaire, qui se voient attribuer des moyens supplémentaires à hauteur, respectivement, de 4 et de 6 millions. La police se voit dotée de 50 postes supplémentaires afin de poursuivre le programme de législation en augmentant l'effectif policier de 35 unités et en engageant 15 collaborateurs administratifs qui soulageront le personnel policier. Dans le domaine de la détention et des mesures d'accompagnement, des moyens supplémentaires à hauteur de 20 ETP sont prévus pour permettre l'ouverture de la première étape de Curabilis, la mise à niveau de la sécurité dans les établissements de détention, l'amélioration de l'accompagnement des délinquants durant et après la détention, ainsi que le renforcement de la direction générale.
- **I Justice :** Dans le cadre du renforcement global de la chaîne sécuritaire, le Conseil d'Etat a décidé de poursuivre son effort en faveur du Pouvoir judiciaire. Une enveloppe supplémentaire de 11 millions est attribuée à celui-ci pour l'exercice 2013. Ces ressources seront principalement affectées à la création du nouveau Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant et au renforcement de la filière pénale.
- **J Mobilité :** 6 millions supplémentaires sont attribués aux TPG, 2 millions à la Ville de Genève pour l'entretien des routes à caractère cantonal, et 1 million pour le changement de matériel roulant sur la ligne CFF Genève - La Plaine et l'augmentation des capacités sur la ligne Lancy-Pont Rouge-Coppet.
- **G Aménagement et logement :** La principale augmentation est liée à l'assainissement énergétique des bâtiments. Les requêtes de rénovations comprenant des travaux d'amélioration énergétique et les demandes de bonus à l'énergie sont en augmentation. Une provision supplémentaire de 6,9 millions est donc nécessaire au projet de budget 2013 pour couvrir les promesses de subventions du bonus conjoncturel à l'énergie institué par la loi sur l'énergie.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012



L'évolution des charges des politiques publiques est relativement différente si elle est présentée sans les mécanismes salariaux, les changements de taux des charges sociales et l'assainissement des caisses de pension :

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012



7. Investissements

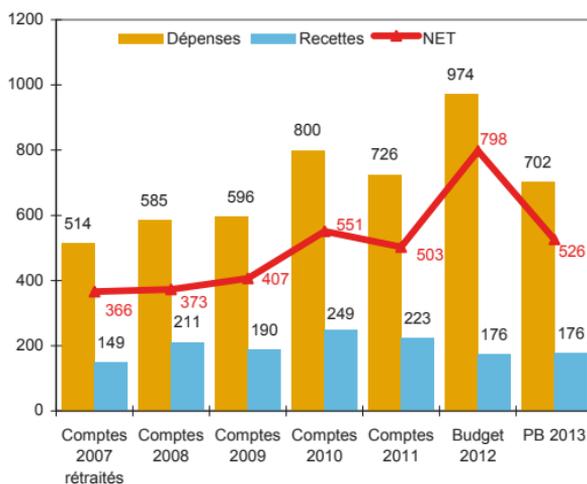
Après cinq années consécutives de croissance - résultant du rattrapage que le canton a dû effectuer pour mettre à disposition de la population des équipements adaptés à ses besoins - le projet de budget 2013 des investissements marque un net renversement de tendance qui permettra de revenir progressivement à un niveau supportable d'environ 500 millions nets par an.

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

Evolution des investissements sur la période 2007-2013

(Hors effets transferts d'actifs)

en millions CHF



Le total des dépenses se monte à 702 millions alors que les recettes (y compris location-financement) s'élèvent à 176 millions, soit 526 millions d'investissement nets.

Par rapport au budget 2012, les dépenses diminuent de 28% tandis que les recettes restent stables. Néanmoins, les investissements nets prévus en 2013 demeurent légèrement supérieurs au niveau atteint dans les comptes 2011.

Répartition des dépenses par politique publique

La répartition des dépenses dans les dix-sept politiques publiques montre que plus de 80% des investissements sont concentrés sur cinq d'entre elles, soit par ordre d'importance : la *Mobilité* (27%), la *Formation* (22%), la *Santé* (15%), la *Sécurité et population* (10%) ainsi que l'*Aménagement et logement* (8%).

Bien que son poids relatif diminue par rapport au budget 2012, la part importante de dépenses consacrées à la *Mobilité* traduit la détermination du Conseil d'Etat à poursuivre la construction d'infrastructures de transport indispensables pour réaliser le projet d'agglomération.

Les investissements très importants qui sont encore consentis pour soutenir la *Formation*, la *Santé*, la *Sécurité* ainsi que l'*Aménagement et le logement* s'inscrivent également dans cette perspective de développement de la région genevoise.

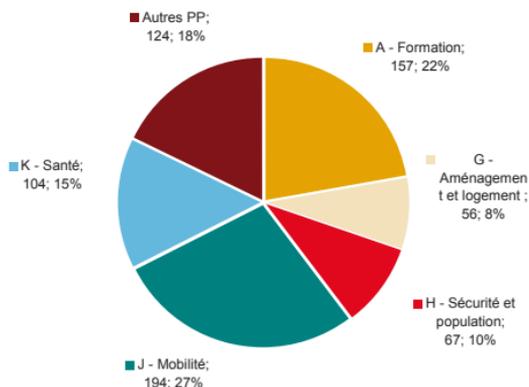
Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

Dépenses d'investissements par politique publique

Dépenses PB 2013 = 702 millions CHF

en %

en millions CHF



Les dix principaux projets inscrits au projet de budget 2013, qui représentent à eux seuls 40% du total des dépenses, illustrent les priorités actuelles en matière d'investissement :

N° Loi	PP	Libellé Loi	PB2013	% Dépenses totales
8719 - 10444	J	Liaison CEVA	90.0	12.8%
10008	G	LUP - achats de terrains et bâtiments	35.0	5.0%
10703	K	BDL2 - Construction / Equipement	30.0	4.3%
10418	H	Curabilis - extension et transformation	27.8	4.0%
9995	A	CMU - Construction 5ème étape	24.6	3.5%
10516	A	HEG Batelle - bâtiment B	18.0	2.6%
8662 - 10441	J	Traversée de Vérenaz - tranchée couverte	17.0	2.4%
10667	K	HUG maternité Etape 3.3 - construction / équipement	15.0	2.1%
10822	A	CMU - Construction 6ème étape	13.0	1.9%
H.1.50	J	Extension du réseau tramways	10.2	1.4%
Dépenses totales 2013 :			280.6	40.0%

Répartition des dépenses par catégorie

Les dépenses inscrites au projet de budget 2013 sont affectées pour près de deux tiers aux projets visant à créer de nouvelles infrastructures. Les crédits de programmes, qui permettent d'assurer le maintien et le renouvellement du patrimoine administratif existant, représentent environ un tiers des investissements bruts. Le solde est essentiellement dévolu aux dotations en faveur des logements d'utilité publique (LUP).

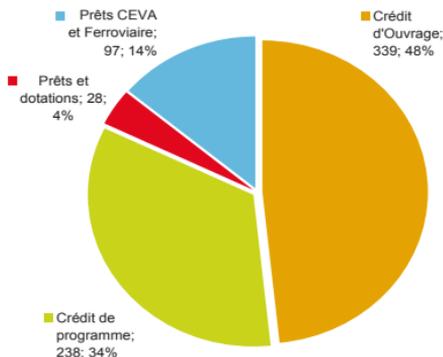
Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

Dépenses d'investissements par catégorie

Dépenses PB 2013 = 702 millions CHF

en %

en millions CHF



Les investissements inscrits au projet de budget 2013 sont essentiellement constitués de crédits déjà votés (95%), soit des projets en cours de réalisation qui seront terminés, pour la plupart, dans les 4 ans à venir.

7. Conclusion

La crise de l'euro de l'été 2011 a péjoré la situation financière de notre canton, obligeant le Conseil d'Etat et le Grand Conseil à prendre des mesures correctrices. La stratégie de l'atterrissage en douceur préconisée par notre Conseil présente plusieurs avantages. Tout d'abord, elle permet d'honorer les engagements pris en votation populaire et de conserver de la cohérence à l'action publique.

La réforme du CO, plébiscitée par le peuple, a un coût important, ce qui était parfaitement connu lors de son acceptation. En dépit des difficultés financières qui sont apparues depuis lors, les moyens minimaux nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme majeure doivent être dégagés.

Dans le domaine de la sécurité aussi, des engagements ont été pris à l'égard de la population et du corps de police. À l'évidence, il faudra dégager des moyens supplémentaires pendant quelques années encore pour renforcer la chaîne sécuritaire. Le développement des transports publics ne saurait lui non plus être brutalement interrompu, alors que les Genevois ont dû vivre avec des travaux pendant des années pour la mise en service de nouveaux trams.

La stratégie d'atterrissage en douceur est également la manière la plus sensée de vivre avec les incertitudes de la conjoncture et la marge d'erreur qui subsistera toujours dans un système qui prévoit l'utilisation d'estimations fiscales dans les comptes. Il est inutile de prescrire des potions trop sévères tant que la maladie du sujet n'est pas avérée.

Cette méthode ne nous permet toutefois pas d'exclure une mise en œuvre en 2014 de la fine mécanique prévue par le frein à l'endettement. Le Conseil d'Etat entend se préparer soigneusement à cette éventualité, même si son objectif reste d'éviter cette issue qui n'est pas une fatalité. Dans le cadre de l'étude du budget 2013 et de la planification financière 2013-2016, le Conseil d'Etat cherchera avec le Parlement à identifier de nouvelles

Conseil d'Etat de la République et canton de Genève - 20 septembre 2012

économies ou de nouvelles recettes permettant d'accélérer le retour à l'équilibre sans induire une dégradation des conditions-cadres. Cette collaboration devrait aussi permettre d'éviter une fin de législature sans budget, ce qui ne ferait qu'ajouter un nouvel élément de perturbation.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au projet de loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2013.

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève