

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 22 novembre 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 8 132 019 004 F et les revenus à 7 940 846 068 F hors imputations internes et subventions redistribuées.

² L'excédent de charges s'élève à 191 172 936 F et l'excédent de charges avant dotations et dissolutions de provisions à 170 737 468 F.

Art. 8 Investissements

¹ Les dépenses d'investissement sont arrêtées à 736 564 500 F et les recettes à 176 081 500 F.

² Les investissements nets s'élèvent à 560 483 000 F avec les locations financement et à 656 833 000 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 du 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

ANNEXE

Projet de budget administratif 2013 (2ème version)				en CHF
	Projet de budget 2013- bis	Budget 2012	Compte 2011	
Fonctionnement				
Revenus (hors imputations internes et subventions à redistribuer)	7 940 846 068 F	7 621 396 312 F	8 253 037 481 F	
Charges (hors imputations internes et subventions redistribuées)	8 132 019 004 F	7 970 624 697 F	8 059 937 854 F	
Résultat net	- 191 172 936 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)	736 564 500 F	973 673 940 F	725 941 080 F	
Investissements nets	560 483 000 F	798 116 033 F	502 554 305 F	

Mesdames et Messieurs les députés,

Le nouveau projet de budget 2013 que le Conseil d'Etat a l'honneur de vous présenter prévoit un déficit de 191,2 millions de francs. Ce résultat est en amélioration de 86,4 millions par rapport au projet de budget initial déposé le 20 septembre 2012, et il est inférieur de 158 millions au déficit inscrit dans le budget 2012.

Les revenus de fonctionnement sont inscrits à 7'940,8 millions (contre 7'834,2 millions dans le projet de budget du 20 septembre) et les charges de fonctionnement se montent à 8'132 millions (8'111,8 millions).

en millions de francs			
Le projet de budget 2013 en bref	PB 2013bis	PB 2013	Ecart
Revenus de fonctionnement	7'940.8	7'834.2	+ 106.6
Charges de fonctionnement	8'132.0	8'111.8	+ 20.2
Résultat net	-191.2	-277.6	+ 86.4

Par rapport au budget 2012, l'augmentation des charges s'établit à 2%. Les revenus augmentent de 319,4 millions par rapport au budget 2012, soit une progression de 4,2%

en millions de francs			
Le projet de budget 2013 en bref	PB 2013bis	B 2012	Ecart
Revenus de fonctionnement	7'940.8	7'621.4	+ 319.4
Charges de fonctionnement	8'132.0	7'970.6	+ 161.4
Résultat net	-191.2	-349.2	+ 158.0

Pour mémoire, le projet de budget 2013 du 20 septembre 2012 prévoyait un résultat net négatif de -277,6 millions de francs. Ce projet demeurait subordonné, comme chaque année, à l'actualisation des prévisions de revenus fiscaux qui a lieu courant octobre.

Or, le Grand Conseil n'a pas souhaité suivre le processus usuel et laisser sa Commission des finances mener l'examen du budget. Le 12 octobre, il a choisi de refuser ce projet. Le Conseil d'Etat a dès lors immédiatement entamé ses travaux en vue de déposer un nouveau projet, procédant notamment à des échanges avec l'ensemble des partis politiques représentés au Grand Conseil ainsi qu'avec les partenaires sociaux.

La diminution de 277,6 à 191,2 millions du résultat négatif intervenue entre le projet de budget initial et ce nouveau projet de budget résulte de l'impact combiné des prévisions actualisées de revenus fiscaux mentionnées ci-dessus, de nouvelles charges contraintes et de mesures d'économie supplémentaires assumées par l'ensemble des départements.

De nouvelles économies et baisses de charges ont été réalisées pour 31 millions sur l'ensemble des politiques publiques. Ainsi, par exemple, dans le domaine de la formation, les postes pour le personnel administratif et technique ont été réduits de 30 postes, l'augmentation des postes d'enseignants au cycle d'orientation a été également ajustée. Dans le domaine de la santé, l'enveloppe destinée aux mandats de prestations entre l'Etat et les cliniques privés a été diminuée de 4,5 millions. Les aides

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

financières versées aux institutions d'action sociale ont également été impactées (diminution inférieure à -1%).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a décidé une augmentation de 6 millions pour le domaine de la sécurité et de la population, nouvelles ressources nécessaires pour la réalisation de la planification pénitentiaire.

De nouvelles dépenses obligatoires pèsent cependant, de 45 millions, les efforts d'économies réalisées depuis le mois de septembre. Le changement de méthode comptable du service des contraventions nécessite, à lui seul, l'inscription de 27 millions supplémentaires de provision. La subvention pour les prestations aux bénéficiaires de l'aide sociale a du être révisée à la hausse avec 15 millions supplémentaires.

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 supérieur de 17,5 millions à cette planification financière. Au niveau des revenus, il est également supérieur de 32,6 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 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 2,0% 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).

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

- 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 a été 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.

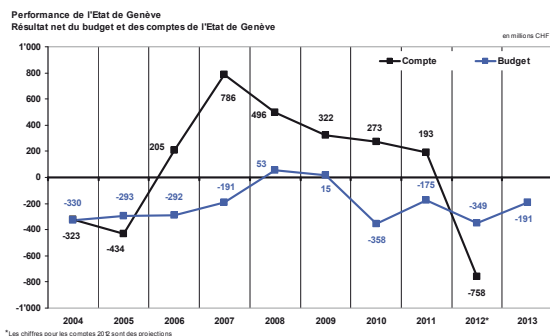
2. Un atterrissage contrôlé

Malgré ces efforts conséquents, le projet de budget 2013 et la planification quadriennale qui l'accompagne montrent qu'il n'est pas certain 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 Grand Conseil 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.

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



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 pas 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.

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

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 :

- a. **Renoncer** à mettre en œuvre les mesures conditionnelles définies dans le PFQ 2012-2015.
- b. **Limitier** la croissance des charges à 1,5% en moyenne au cours des quatre prochaines années.
- c. **Limitier** le volume des investissements nets à 500 millions de francs environ par année.
- d. **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 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 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 impérieuse, 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.

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

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.

L'essoufflement de la conjoncture mondiale a fini par toucher l'économie suisse, dont la bonne tenue – surtout en comparaison européenne – pouvait jusque-là étonner. Après avoir encore progressé, en glissement trimestriel, de 0,5 % au premier trimestre 2012, le PIB recule de 0,1 % au deuxième.

Les perspectives conjoncturelles pour les prochains mois sont largement tributaires, d'une part, de l'évolution de la crise de la dette dans la zone euro et des conséquences des mesures de consolidation budgétaire prises dernièrement et, d'autre part, du ralentissement conjoncturel observé dans plusieurs pays émergents, notamment en Chine. Pour autant, aucune récession ne menace actuellement l'économie suisse et le PIB devrait progresser de 1,0 % en 2012. L'amélioration escomptée pour le secteur d'exportation à partir de 2013 devrait permettre au PIB de se redresser légèrement en 2013 (+ 1,4 %). L'économie suisse continuera ainsi à se porter relativement bien en comparaison européenne.

Le profil conjoncturel plus marqué de l'économie genevoise par rapport à la Suisse, de même que sa dépendance aux marchés extra-européens, se confirment une nouvelle fois : la baisse actuelle de l'activité est plus accentuée mais le rebond attendu pour l'année prochaine également, comme l'indique le redressement de l'indicateur avancé LEA-Pictet-OCSTAT (qui anticipe de 6 à 9 mois l'évolution de l'économie genevoise). Avec + 0,8 % en 2012, la progression du PIB du canton sera en effet un peu inférieure à celle du PIB suisse, l'économie genevoise étant particulièrement touchée par le fléchissement de la conjoncture asiatique.

Secteurs exportateurs

La croissance de l'économie genevoise dépend principalement de quelques secteurs exportateurs de biens et services fortement dépendants du contexte international, soumis à des risques difficiles à cerner avec précision. 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 octobre 2012. 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 ralentie. 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.

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

- La santé du secteur **hôtellerie** est fortement liée à celle des activités mentionnées ci-dessus. La fréquentation est en recul au cours du troisième trimestre et le chiffre d'affaires continue de se replier.
- 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.
- 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 situation est globalement satisfaisante.
- L'activité sur le marché **immobilier** est en retrait par rapport à la même période de 2010 et 2011. A 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 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 2,6% sur l'ensemble des neuf 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.

Simultanément à la hausse de l'emploi, le **chômage** a baissé de manière continue de janvier à juillet 2012. Entre juillet et octobre, la tendance s'est inversée et chômage est un peu remonté. 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 (+0,6 % de janvier à octobre), mais de manière légèrement réduite par rapport à la même période de 2011.

4. Recettes fiscales

L'augmentation prévue des recettes fiscales par rapport au budget 2012 (293,3 millions, soit 5,0%) se fonde sur un scénario de reprise en 2013, tel qu'il ressort des prévisions du Groupe de perspectives économiques (GPE) qui, en septembre dernier, tablait sur une croissance du PIB Suisse de +1,0% en 2012 et de +1,5% en 2013. Ces prévisions ont été revues à la baisse par rapport à celles émises en juin, qui tablaient sur une reprise légèrement plus soutenue.

Cette augmentation repose également sur les résultats d'un sondage réalisé en septembre auprès des plus grandes entreprises de la place, représentant près de 50% de la masse fiscale. Les entreprises se sont montrées plus optimistes, par rapport au sondage effectué en janvier et ayant servi à l'élaboration du projet de budget 2013 présenté en septembre dernier.

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

	C 2011	B 2012	PB 2013bis	en millions CHF	
				Ecart PB 2013 - B 2012	
Personnes physiques (PP)	3'700.9	3'686.2	3'846.5	+160.3	+4.3%
Personnes morales (PM)	1'240.5	1'164.3	1'280.8	+116.5	+10.0%
Part cantonale aux recettes fédérales	483.8	387.6	416.8	+29.1	+7.5%
Impôts immobiliers	470.0	445.0	446.5	+1.5	+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	102.0	+4.0	+4.1%
Autres impôts	30.5	34.1	16.0	-18.1	-53.2%
Total Impôts, taxes et droits	6'121.4	5'915.2	6'208.5	+293.3	+5.0%

L'impôt sur les personnes physiques est en augmentation de 160,3 millions (+4,3%) 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 116,5 millions (+10,0%) par rapport au budget 2012. 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 bénéfices 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 29,1 millions de francs (+7,5%) par rapport au budget 2012, et atteint ainsi 416,8 millions.

5. Recettes non fiscales

La loi 10967 modifiant la loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales a été adoptée par le Grand Conseil au cours du mois d'octobre. Elle 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.

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 :

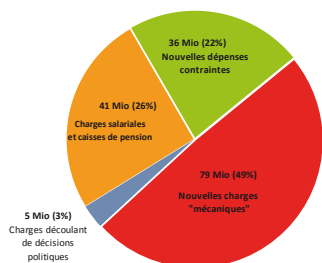
Conseil d'Etat de la République et canton de Genève -

- Baisse des redevances extraordinaires des SIG pour l'utilisation du domaine public, 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 8'132 millions de charges, en augmentation de 2,0% (161,4 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 32 millions, les constitutions de provisions augmentent de 31,9 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 36 millions, imputable pour l'essentiel à l'augmentation des différents types d'aide sociale (+30 millions) et à la RPT (+14,7 millions). La modification du dispositif en matière de lutte contre le chômage a permis une réaffectation des moyens qui a compensé partiellement cette progression. Les intérêts de la dette sont stables.

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 5 millions, soit moins de 0,1% des charges de l'Etat. En

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

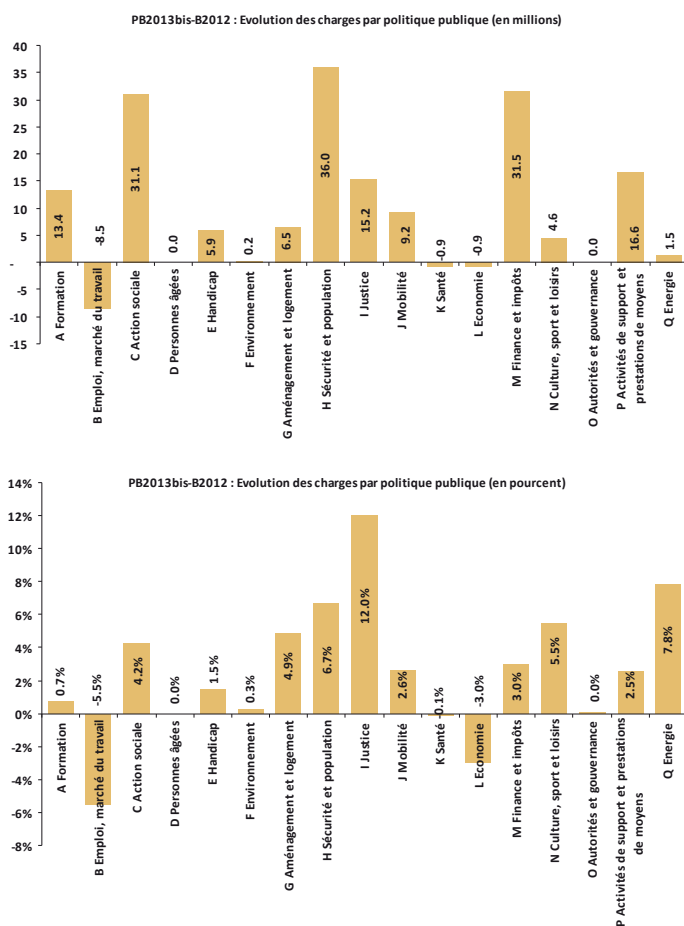
réalité, les dépenses nouvelles atteignent des montants plus importants, mais elles sont en grande partie autofinancées par des réductions de charges sur les mêmes politiques publiques.

Les principales augmentations sont:

- **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** : L'accent est principalement mis sur deux maillons de la chaîne sécuritaire : la police et l'office de la détention, qui se voient attribuer des moyens supplémentaires à hauteur, respectivement, de 4 et de 13 millions. La police se voit dotée de 50 postes supplémentaires afin de poursuivre le programme de législature en augmentant l'effectif policier de 35 unités (y compris les assistants de sécurité III) 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 56 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 10 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, tenant compte d'une économie de 4 millions (ayant pour corollaire, dans le cadre de la mise en application du Plan directeur des transports collectifs, des réductions de coûts à offre comparable, une réduction des fonds de réserves, voire une réduction de l'offre), 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 immeubles d'habitation. 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 5,2 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.

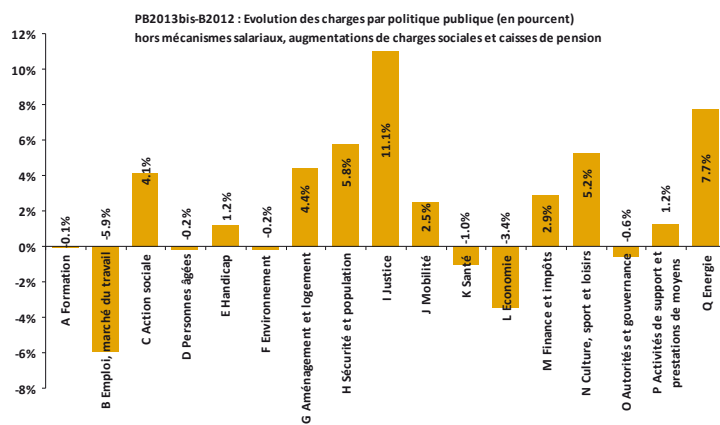
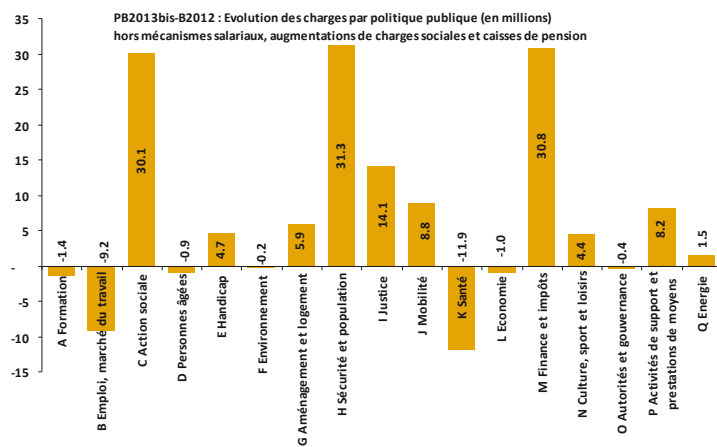
Les charges, hors impacts des mécanismes salariaux et des changements de taux des charges sociales, de la politique publique A Formation, sont à présent inférieures de 1,4 million au budget 2012 suite aux économies supplémentaires consenties sur les dotations en personnel.

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



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 -



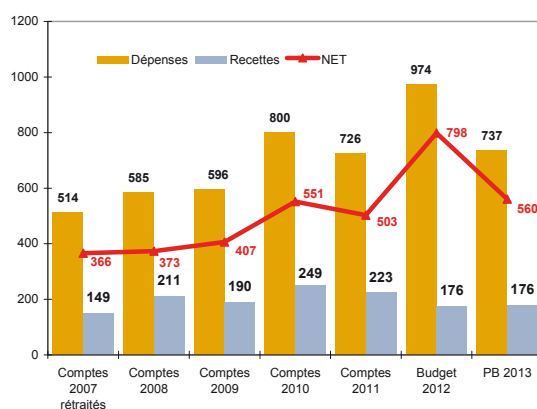
7. Investissements

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.

Evolution des investissements sur la période 2007-2013

(hors transferts d'actifs)

en millions CHF



Le total des dépenses se monte à 737 millions alors que les recettes (y compris location-financement) s'élèvent à 176 millions, soit 560 millions d'investissement nets.

Par rapport au budget 2012, les dépenses diminuent d'un quart tandis que les recettes restent stables. Néanmoins, les investissements nets prévus en 2013 demeurent légèrement supérieurs au niveau atteint dans les comptes 2010 et 2011.

Répartition des dépenses par politique publique

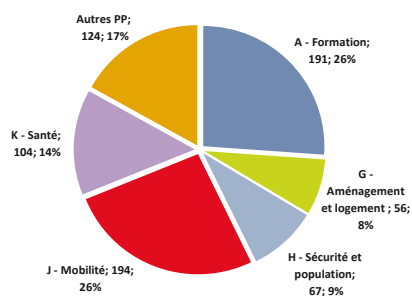
La répartition des dépenses dans les dix-sept politiques publiques montre que plus de 80% des investissements sont concentrés sur cinq d'entre elles, soit par ordre d'importance : la *Mobilité* (26%), la *Formation* (26%), la *Santé* (14%), la *Sécurité et population* (9%) ainsi que l'*Aménagement et 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.

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

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.

Dépenses d'investissements par politique publique
Dépenses PB 2013 = 737 millions CHF



Les dix principaux projets inscrits au projet de budget 2013, qui représentent à eux seuls environ 43% du total des dépenses, illustrent les priorités actuelles en matière d'investissement :

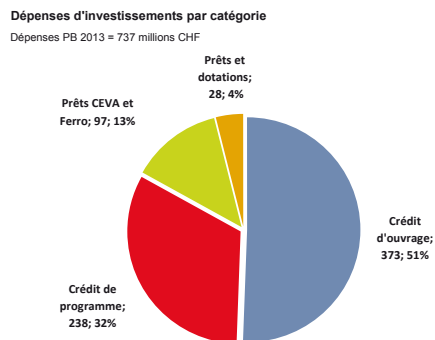
N° Loi	PP	Libellé Loi	PB2013	% Dépenses totales
8719 - 10444	J	Liaison CEVA	90.0	12.2%
10008	G	LUP - achats de terrains et bâtiments	35.0	4.8%
1913004	A	Acquisition bâtiment pour le DIP	34.6	4.7%
10703	K	BDL2 - Construction / Equipement	30.0	4.1%
10418	H	Curabilis - extension et transformation	27.8	3.8%
9995	A	CMU - Construction 5ème étape	24.6	3.3%
10516	A	HEG Batelle - bâtiment B	18.0	2.4%
8662 - 10441	J	Traversée de Vézenaz - tranchée couverte	17.0	2.3%
10667	K	HUG maternité Etape 3.3 - construction / équipement	15.0	2.0%
10822	A	CMU - Construction 6ème étape	13.0	1.8%
H.1.50	J	Extension du réseau tramways	10.2	1.4%
Dépenses totales 2013 :			315.2	42.8%

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

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

investissements bruts. Le solde est essentiellement dévolu aux dotations en faveur des logements d'utilité publique (LUP).



Les investissements inscrits au projet de budget 2013 sont essentiellement constitués de crédits déjà votés (91%), soit des projets en cours de réalisation qui seront terminés, pour la plupart, dans les 4 ans à venir.

8. 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.

En matière de sécurité aussi, des engagements ont été pris à l'égard de la population et des collaborateurs concernés. Dans le cadre de sa faible marge de manœuvre, le Conseil d'Etat a ainsi consenti des efforts importants en faveur de la police et du secteur pénitentiaire. 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 économies ou de nouvelles recettes permettant

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

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