

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

Exposé des motifs du Conseil d'Etat

Mesdames les députées et Messieurs les députés,

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

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

- La poursuite de la baisse de la dette financière de l'Etat (-0.9 milliard de francs) qui s'élève à 10,6 milliards de francs au 31 décembre 2023;
- L'autofinancement des investissements nets de l'Etat, qui se sont montés à 511 millions de francs en 2023, soit en hausse (+9%) par rapport à 2022;
- Au canton de Genève de retrouver des fonds propres positifs, pour la première fois depuis 2018.
- De déposer un amendement au projet de loi de baisse d'impôt sur le revenu des personnes physiques, déposé par la majorité au Grand Conseil, afin d'accentuer la baisse fiscale prévue pour les classes moyennes;
- De proposer une gratuité TPG, CFF et Mouettes aux jeunes de moins de 25 ans sur le territoire genevois.

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

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

Le Conseil d'Etat a par ailleurs décidé d'affecter l'entier de l'excédent de revenu de 1'398 millions de francs à l'amortissement comptable de la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) consentie en 2019. Cet amortissement permettra de diminuer les coûts de fonctionnement à venir de l'Etat de 40 millions de francs par année.

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

1. Vue d'ensemble

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

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

1.1. Excédent final du budget aux comptes

Excédent final budgété en 2023	-476
Revenus fiscaux	+1'780
Autres	+94
Excédent avant affectation du résultat	+1'398
Amortissement supplémentaire réserve budgétaire CPEG	-1'398
Excédent final aux comptes 2023	-0
Ecart	+476

en millions de francs

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

1.2. Excédent final des comptes 2022 aux comptes 2023

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

en millions de francs

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

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

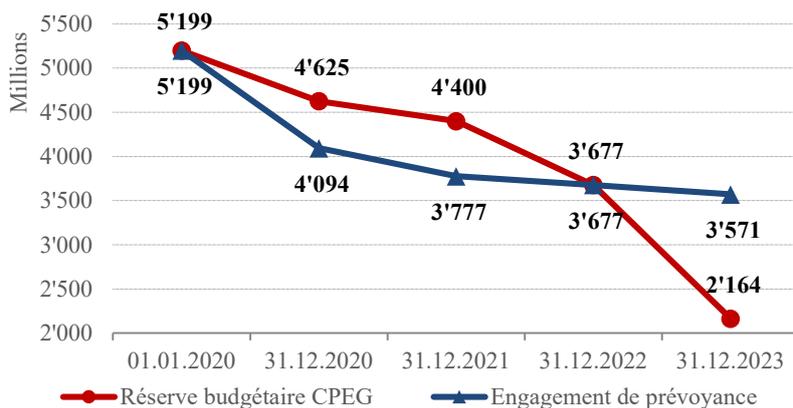
Des montants à caractère exceptionnel et unique avaient été pris en charge en 2022 pour les caisses de prévoyance et avaient contribué à réduire de 262 millions de francs l'excédent de revenu final de l'année

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

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

1.3. Affectation du résultat

1.3.1. Réserve budgétaire CPEG



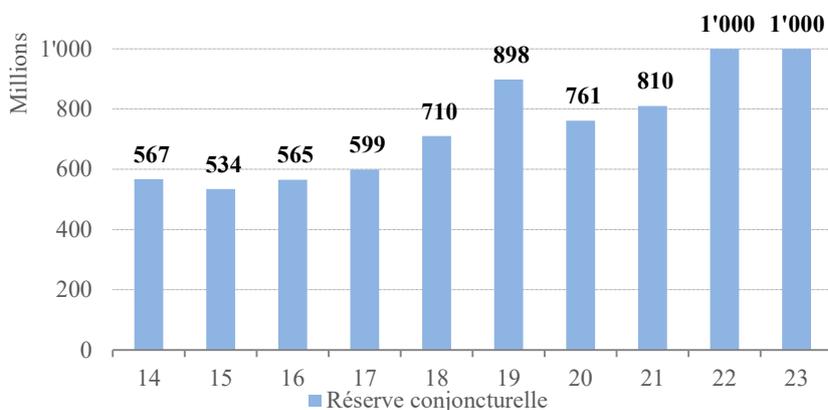
L'amortissement de la réserve budgétaire liée à la recapitalisation de la CPEG intervenue en 2019 est de la compétence du Conseil d'Etat et constitue une charge qui a un effet sur le résultat final des comptes.

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

Un coût de 3 milliards de francs a pu ainsi être pris en charge depuis 2020 sur les 5,2 milliards de francs de recapitalisation de la CPEG à charge de l'Etat. Ce dernier dispose encore d'un délai de 36 ans pour absorber le coût résiduel de 2,2 milliards de francs.

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

1.3.2. Réserve conjoncturelle



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

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

2. Cadre économique

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

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

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

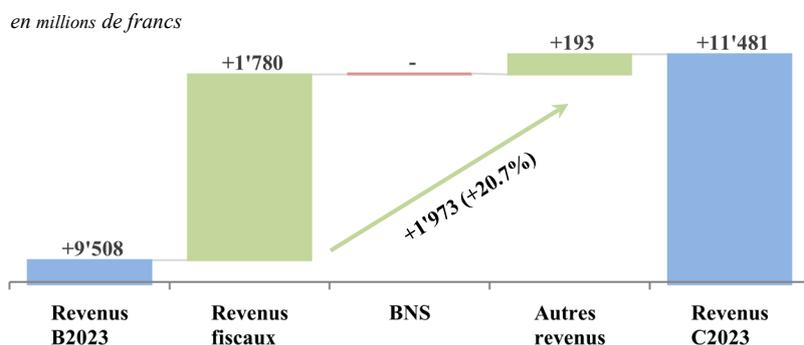
Néanmoins, la situation des affaires est restée globalement satisfaisante dans les entreprises actives dans le canton. L'économie genevoise a notamment bénéficié du dynamisme qui prévaut dans la chimie et l'horlogerie de même que dans la finance.

La hausse des prix dans le canton a ralenti en seconde partie d'année pour atteindre +1,9% en moyenne en 2023, contre +2.5% en 2022. Le renforcement du franc a contribué à limiter l'effet de la hausse des prix sur les produits et services importés.

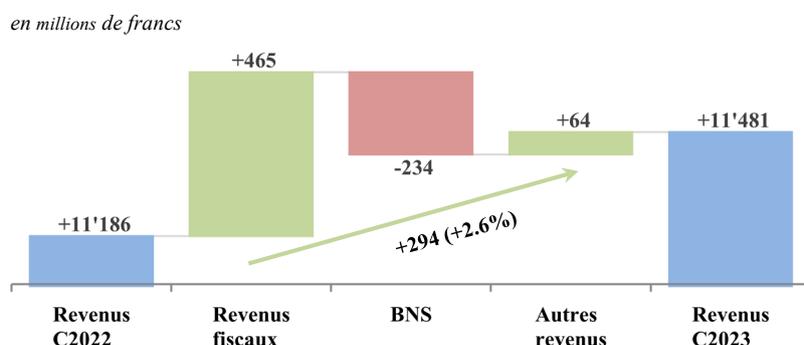
3. Revenus

3.1. Comparaisons

Du budget aux comptes



Des comptes 2022 aux comptes 2023



Les comptes 2023 présentent des revenus totaux de 11,5 milliards de francs, supérieurs de près de 2 milliards de francs (+20.7%) au budget 2023 et en hausse de 294 millions de francs (+2.6%) par rapport aux comptes 2022. D'abord, les revenus fiscaux battent de nouveaux records en affichant un excédent de revenu de près de 1,78 milliard de francs par rapport au budget et une progression de l'ordre de 0.5 milliard de francs comparé aux comptes 2022. Ensuite, la Banque nationale Suisse n'a pas rétrocedé de bénéfices aux cantons et à la Confédération au titre de l'année 2022 (comptabilisé en 2023) (-234 millions de francs). Enfin, les autres revenus affichent une progression tant par rapport au budget (+193 millions de francs) qu'aux comptes (+64 millions de francs).

3.2. Revenus fiscaux

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

Les revenus fiscaux affichent à nouveau des évolutions hors normes (+1,78 milliard de francs par rapport au budget et +0,5 milliard de francs par rapport aux comptes 2022), provenant essentiellement des impôts sur les personnes morales. Les impôts sur les personnes physiques contribuent également à l'écart par rapport au budget (+0.3 milliard de francs) mais sont en baisse comparé à 2022 (-0.2 milliard).

3.2.1. Impôts sur les personnes physiques

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

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

Les impôts sur les personnes physiques sont supérieurs de 348 millions de francs (+7%) au budget, sous l'effet de l'impôt sur le revenu (+258 millions de francs). Cet écart provient d'une révision à la hausse de l'impôt courant 2023 (+283 millions de francs), suite aux informations communiquées à l'administration fiscale par d'importants contribuables.

Un recul de 0.2 milliard de francs par rapport aux comptes 2022

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

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

L'impôt sur le revenu avait connu en 2022 une croissance exceptionnelle de près de 900 millions de francs par rapport aux comptes 2021. Cette évolution provenait notamment de l'augmentation inattendue des

revenus des contribuables pour les années 2022 et 2021 : d'une part, l'impôt courant avait augmenté de 0.5 milliard de francs entre 2021 et 2022, d'autre part, un revenu record supplémentaire de 0.3 milliard de francs avait été constaté au titre de l'année fiscale 2021. Cette situation exceptionnelle ne s'est toutefois pas reproduite en 2023. En effet, l'impôt courant a augmenté de seulement de 92 millions de francs et les années fiscales antérieures à 2023 n'ont pas donné lieu à des revenus supplémentaires aussi conséquents que l'an passé.

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

3.2.2. Impôts sur les personnes morales

1 milliard de francs de revenu supplémentaire par rapport au budget

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

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

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

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

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

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

Une croissance de presque 0.6 milliard de francs par rapport aux comptes 2022

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

L'impôt sur les bénéfices connaît une croissance de 0.6 milliard de francs (+32%) par rapport à 2022, suite aux résultats de la dernière enquête de janvier 2024, qui ont révélé l'ampleur des bénéfices réalisés, notamment par une poignée d'entreprises, pour l'année fiscale 2022.

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

3.2.3. Parts cantonales à des impôts fédéraux

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

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

3.2.4. Impôts liés à l'immobilier

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

Les impôts immobiliers, c'est-à-dire les impôts fonciers, l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI) et l'essentiel des droits d'enregistrement, sont relativement en ligne avec le budget, mais en baisse pour la deuxième année consécutive après avoir atteint un niveau record en 2021. Ces impôts ont ainsi diminué de 91 millions de francs entre 2021 et 2022 et de 85 millions de francs entre 2022 et 2023. L'évolution constatée entre 2022 et 2023 est due à une diminution du nombre de transactions immobilières, en particulier celles présentant une assiette importante. A ce titre, la valeur totale des objets immobiliers vendus en 2023 s'élève à 7.9 milliards de francs, alors qu'elle dépassait les 9 milliards de francs en 2022.

3.2.5. Autres impôts

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

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

3.3. Autres revenus

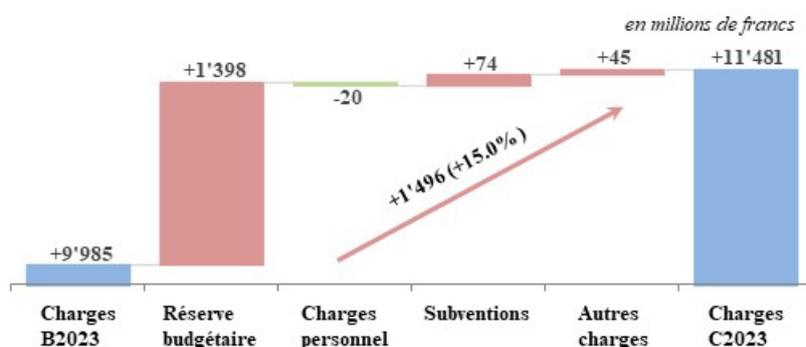
Les autres revenus s'élèvent à 1'747 millions de francs. Ils affichent une progression par rapport au budget 2023 (193 millions de francs) et une diminution par rapport aux comptes 2022 (-170 millions de francs).

Cette progression de 193 millions de francs par rapport au budget provient de différentes sources. L'Etat a encaissé au total 66 millions de francs dans le cadre de plusieurs affaires pénales, soit un montant supérieur de 55 millions au budget. Les produits d'intérêts sur les créances fiscales dépassent de 44 millions de francs le budget en raison de quelques dossiers exceptionnels et de la hausse au 1^{er} janvier 2023 du taux d'intérêt moratoire de 2.51% à 3%. L'Etat a constaté dans le cadre du bouclage des comptes 2023 que certaines provisions concernant des créances fiscales, des prêts, des participations et des risques étaient devenues sans objet et les a dissoutes en conséquence, pour un montant total de 79 millions de francs. Ces montants ne sont par essence pas prévisibles au budget, qui prévoyait seulement un montant de 6 millions de francs.

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

4. Charges

4.1. Comparaison entre les comptes et le budget



Les charges totales atteignent 11,5 milliards de francs en 2023, sachant que les subventions et les charges de personnel représentent environ 71% des charges totales. Les charges 2023 dépassent le budget de 1 496 millions de francs (+15%). Ce dépassement s'explique essentiellement par l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire CPEG (1'398 millions de francs) et les subventions (+74 millions).

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

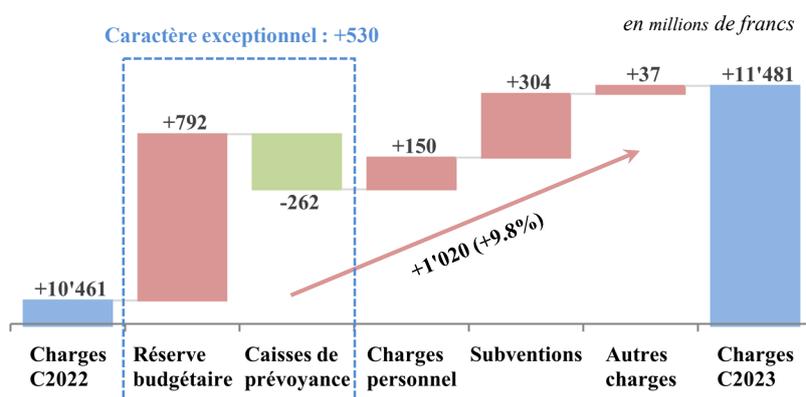
Hors charges à caractère exceptionnel, les dépenses ordinaires sont globalement supérieures de 99 millions de francs au budget (+1%) :

- Les charges relatives aux subventions ont donné lieu à des dépenses supplémentaires pour soutenir le CICR - Comité international de la Croix Rouge (+40 millions de francs) et pour faire face à des surcoûts dans le domaine de la santé. Une dépense supplémentaire de 23 millions de francs a été nécessaire pour couvrir le déficit d'exploitation des HUG généré par un taux d'absence plus élevé que prévu, la hausse générale des prix et l'effet des structures tarifaires. La reprise de l'activité stationnaire s'est traduite par un surcoût global de 19 millions pour l'Etat (activité financée à 55% par l'Etat et 45% par les assurances maladies). Ces différents coûts supplémentaires ont été partiellement compensés par des crédits prévus pour financer des nouvelles places dans les EPH et EMS et qui n'ont pas été intégralement dépensés (-17 millions) ;

- Concernant les charges de fonctionnement (-31 millions de francs), les crédits octroyés en matière d'honoraires de mandataires et de prestations de service n'ont pas été intégralement dépensés ;
- Les autres charges d'exploitation sont, quant à elles, supérieures de 109 millions de francs au budget, principalement en raison de la hausse de 88 millions des dépréciations de créances fiscales. Cette évolution est à mettre en relation avec la croissance des revenus fiscaux (0.5 milliard de francs) entre 2022 et 2023 ;
- enfin, les charges financières sont inférieures de 17 millions au budget. L'Etat a payé moins d'intérêts avec la baisse des emprunts, malgré la remontée des taux d'intérêts initiée par la Banque nationale Suisse depuis 2022.

Les autres dépenses ordinaires, les charges de personnel notamment, sont en ligne avec le budget.

4.2. Evolution des comptes 2022 aux comptes 2023



L'augmentation de 1.020 millions de francs (+9,8%) des charges de l'Etat entre les comptes 2022 et 2023 provient des charges à caractère exceptionnel (+530 millions de francs) et des charges ordinaires (+491 millions de francs).

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

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

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

- Les charges de personnel ordinaires augmentent (+150 millions de francs, +5,6%) avec, notamment, l'octroi de l'annuité et de l'indexation des salaires (+2,44% en 2023) au personnel de l'Etat et les recrutements réalisés dans le cadre des nouveaux postes créés ;

- Les subventions ordinaires sont à la hausse (+304 millions de francs), aussi bien auprès des établissements subventionnés que de la population. Les subventions en faveur des établissements subventionnés ont augmenté de 226 millions de francs en raison des mécanismes salariaux, de l'indexation des salaires, des dépenses supplémentaires pour soutenir le CICR ou encore couvrir le déficit d'exploitation des HUG et la croissance de l'activité stationnaire. Les subventions en faveur de la population se sont accrues de 165 millions de francs en raison de la hausse du coût moyen des prestations et du nombre de bénéficiaires des aides en matière de cohésion sociale dans un contexte généralisé d'une hausse des prix. Ces augmentations ont toutefois été compensées entre 2022 et 2023 par la baisse de 86 millions de francs des aides COVID-19 (elles se sont élevées à 25 millions de francs en 2023) ;
- Concernant la péréquation et les parts de revenus, le coût de la péréquation fédérale est reparti à la hausse de 22 millions de francs compte tenu du fort potentiel de ressources du canton. Le coût de la péréquation s'établit à 172 millions de francs en 2023 après 3 années de baisse consécutives de 300 millions de francs en 2019 à 151 millions de francs en 2022 ;
- Enfin, les dédommagements sont en baisse de 17 millions de francs depuis que l'Etat a signé une nouvelle convention avec la Ville de Genève permettant d'abaisser sa contribution à l'entretien des routes cantonales de 22 millions de francs à 8 millions de francs en 2023.

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

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

5. Investissements

5.1. Investissements nets

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

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

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

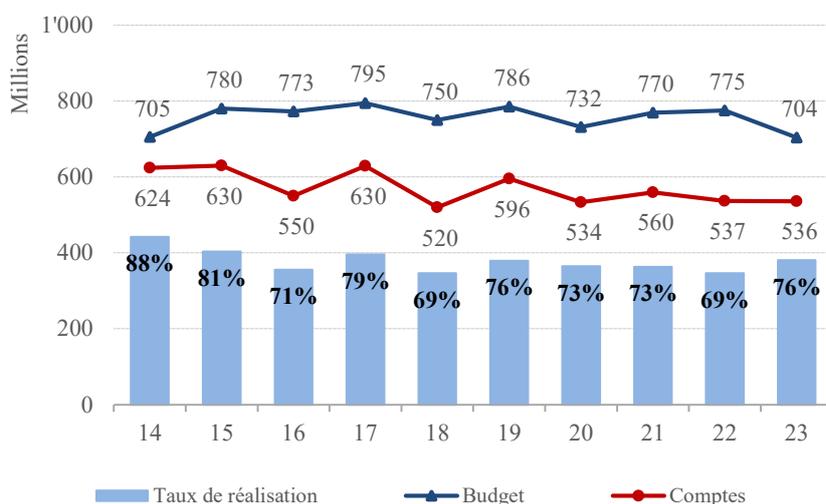
5.2. Dépenses d'investissement

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

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

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

5.3. Taux de réalisation

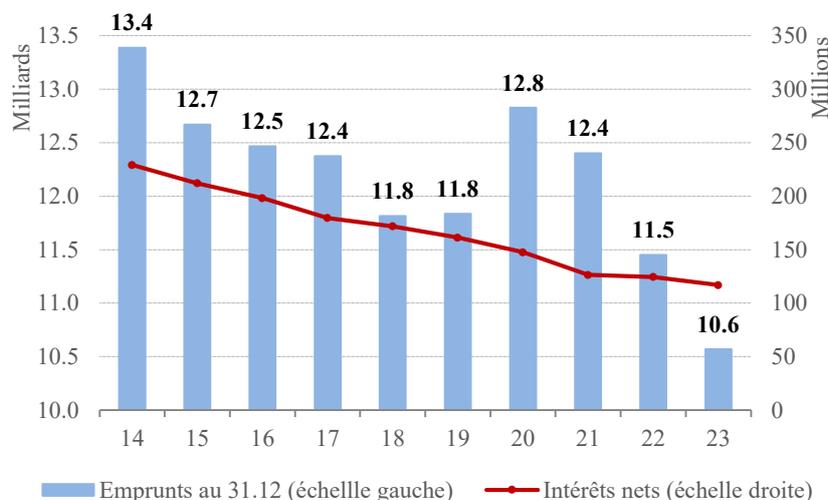


Dépenses hors prêts du patrimoine administratif

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

6. Dette

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



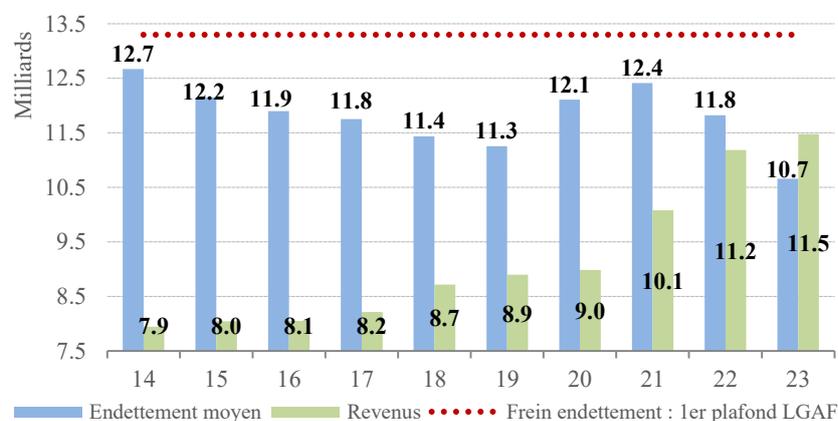
Au 31 décembre 2023, la dette financière (somme des emprunts hors prêts CPEG et FPTPG) s'élève à 10,6 milliards de francs et affiche un recul de 900 millions de francs par rapport à fin 2022.

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

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

Les charges d'intérêts sur emprunts ont continué de diminuer en 2023, malgré la remontée des taux d'intérêts initiée par la Banque nationale Suisse depuis 2022. Avec les encaissements soutenus d'impôts durant l'année 2023, l'Etat a eu moins besoin de se refinancer et a pu rembourser notamment l'ensemble des emprunts à long terme arrivant à échéance. Les charges d'intérêts sur emprunts sont ainsi passées de 124 millions de francs en 2022 à 117 millions de francs en 2023. Elles affichent une diminution de 8 millions de francs par rapport aux comptes 2023 et s'avèrent inférieures de 23 millions de francs au budget.

6.2. Frein à l'endettement



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

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

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

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

7. Conclusion

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

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

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

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

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

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