

Mesdames et Messieurs les député-e-s,

Les comptes 2017 de l'Etat bouclent sur un excédent de fonctionnement de près de septante millions de francs, proche de celui enregistré dans les comptes précédents. Ce résultat peut être qualifié de satisfaisant. Dans un contexte de croissance modérée des revenus, il s'explique par la bonne maîtrise des dépenses de l'Etat, en particulier celle des charges pour lesquelles le Conseil d'Etat dispose d'une marge de manœuvre, qui sont inférieures au budget.

L'écart positif du résultat des comptes par rapport à celui projeté dans le cadre du budget, s'il reste proportionnellement modéré (1,8% du total des revenus, sachant que les revenus du budget sont entièrement estimés), a été accentué par une légère reprise des recettes fiscales. Celle-ci est notamment liée aux dénonciations spontanées de contribuables à l'approche de la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations et à la progression de l'impôt sur la fortune induite par ces dénonciations.

en millions francs

Comptes individuels	Compte	Budget	Compte	% var.	% var.
	2016	2017	2017	C17/B17	C17/C16
Revenus	8'051	8'056	8'214	2.0%	2.0%
Charges	-7'990	-8'136	-8'145	0.1%	1.9%
Résultat	61	-80	69		

Éléments non prévus améliorant le résultat

- L'effet des dénonciations spontanées de contribuables, dans la perspective de la mise en place de l'échange de données, est difficile à évaluer dans les comptes mais peut être estimé à une centaine de millions.
- Les dénonciations spontanées de personnes ayant touché indûment des aides sociales et les contrôles accrus mis en place améliorent le résultat net de 13 millions.
- Le pouvoir judiciaire a conclu un accord avec une entreprise internationale pour mettre fin à une instruction pénale pour corruption (+31 millions).
- La Banque nationale suisse a versé une rétrocession supplémentaire de 28 millions en 2017.

Aspects positifs

- Malgré une croissance économique encore relativement faible en moyenne annuelle, la masse salariale et le volume des emplois ont progressé, effaçant ainsi le recul de l'emploi enregistré en 2016. À fin décembre 2017, le nombre de demandeurs d'emploi a diminué de 5,3%, contribuant à une légère baisse du taux de chômage.
- Depuis trois ans, les charges sous contrôle du Conseil d'Etat sont maîtrisées et systématiquement inférieures au budget (-15 millions en 2017 et -40 millions en 2016).
- Les revenus fiscaux dépassent de 88 millions le budget 2017 et de 113 millions les comptes 2016. La hausse sensible du produit de l'impôt sur la fortune y contribue pour une bonne part.
- Pour la troisième année consécutive, la dette diminue (-90 millions). Elle s'établit à 12,4 milliards en fin d'exercice. Quant à la dette annuelle moyenne, elle s'élève à 11,8 milliards en 2017, s'éloignant un peu plus du premier seuil déclenchant le mécanisme de frein à l'endettement (13,3 milliards).

- Les investissements 2017 sont intégralement autofinancés par l'exploitation courante. La trésorerie dégagée par l'exploitation, qui comprend l'autofinancement et la variation du besoin en fonds de roulement, atteint 735 millions, ce qui a permis de financer la sortie de trésorerie pour les investissements, à hauteur de 628 millions.
- La réserve conjoncturelle est dotée de 34 millions et s'élève à 599 millions au 31 décembre 2017.

Tendances négatives

- La conjoncture reste peu dynamique en Suisse et particulièrement à Genève, et le Groupe de perspectives économiques (GPE) a revu plusieurs fois le taux de croissance du PIB à la baisse en 2017.
- Les impôts des personnes morales n'atteignent pas les résultats escomptés (-84 millions par rapport au budget, -54 millions par rapport aux comptes 2016).
- Les risques liés à la situation financière de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG) restent d'actualité, et ce malgré la très bonne performance historique de gestion sur la fortune enregistrée en 2017 par la Caisse. Les provisions constituées ces trois dernières années ont donc été maintenues.
- L'augmentation continue des aides obligatoires en faveur des personnes à faible revenu ne s'est pas démentie cette année encore.
- L'année 2017 a également enregistré une hausse des subventions accordées aux entreprises publiques, notamment à l'hôpital et aux transports publics genevois.

1. Cadre économique

Dans un climat mondial marqué par un net essor économique, tant dans les pays développés que dans les pays émergents, l'économie suisse a également été en croissance durant l'année 2017. Selon la récente estimation provisoire du Secrétariat d'Etat à l'économie, le PIB suisse a progressé de 1% l'an dernier, avec une nette accélération lors des deux derniers trimestres, après un premier semestre très peu dynamique.

Dans le canton de Genève, la reprise conjoncturelle est un peu retardée en comparaison de l'échelon national. Au final, pour l'ensemble de l'année 2017, la hausse du PIB cantonal devrait ainsi se monter à +0,8%.

Le différentiel entre la Suisse et Genève est notable. Il tient notamment au fait que l'économie genevoise est, en comparaison de celle de la Suisse, moins concentrée sur l'Europe ; l'embellie que traverse la zone euro a donc des effets moindres. Au demeurant, les conditions sont largement meilleures à fin 2017 qu'au début de l'année pour l'économie genevoise. Ainsi, les difficultés des principaux acteurs de l'industrie horlogère sont arrivées à leur terme et les exportations repartent à la hausse en 2017 (+7 % en un an). De même, les financiers de la place affichent depuis l'été dernier un optimisme retrouvé. L'hôtellerie et le commerce de détail se sont également redressés.

De son côté, l'emploi s'est orienté à nouveau à la hausse, après le recul observé en 2016. La croissance de l'emploi (en équivalent plein temps) s'est établie à +2,2%. La masse salariale versée dans le canton de Genève a suivi une tendance similaire. En 2017, elle a progressé (+2,6% en termes nominaux par rapport à 2016), après le repli observé l'année précédente. Le chômage a connu une tendance à la baisse en 2017, avec un taux de 5,3% en moyenne, contre 5,5% en 2016.

Conséquences de la conjoncture sur les revenus fiscaux

En matière de revenus fiscaux, le budget 2017 avait été basé sur une prévision de croissance du PIB de +1,6%. Cette prévision a finalement été révisée à la baisse à +1,3% au vu de l'actualisation des analyses conjoncturelles, ce qui a une conséquence négative sur l'estimation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Par ailleurs le budget intégrait deux mesures du Conseil d'Etat : l'instauration d'un plafond en matière de déductibilité des frais de déplacement professionnels effectifs (37 millions), qui a été confirmé par le Tribunal Fédéral en février 2018, et le transfert par les employeurs à l'administration fiscale des certificats de salaire. Cette deuxième mesure a été annulée par la Chambre Constitutionnelle, et n'a pas pu être mise en œuvre (-16 millions). L'affaire a été portée par le Conseil d'Etat devant le Tribunal fédéral.

Malgré cet élément, les impôts estimés des personnes physiques sont supérieurs au budget de 112 millions, en raison de la forte augmentation du produit de l'impôt sur la fortune.

Quant à l'impôt des personnes morales, il n'a pas atteint le montant estimé au budget (-84 millions). Il s'avère que l'avancement de la taxation 2016 dégage des tendances moins bonnes que prévues, et que la reprise économique de fin d'année ne s'est pas encore traduite dans les résultats des entreprises interrogées en janvier 2018.

En revanche, la conjoncture n'a pas eu d'impact sur les revenus liés aux autres impôts directs ou indirects, qui sont supérieurs au budget de 60 millions de francs.

Conséquences sur l'évolution des risques liés aux caisses de prévoyance

Dans le contexte actuel de niveau bas des taux d'intérêt, les caisses de prévoyance tendent à abaisser leurs taux techniques. Les trois caisses étatiques (Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève-CPEG, Fondation de prévoyance des TPG-FPTPG et Caisse de la Police-CP) s'inscrivent dans ce mouvement de baisse, chacune en fonction de l'appréciation de son organe suprême.

La capacité des trois caisses à garantir leur équilibre financier à long terme est limitée par les faiblesses structurelles suivantes :

- la CPEG, la FPTPG et la CP présentent une proportion élevée d'engagements envers les rentiers, réduisant d'autant plus la capacité des assurés actifs à supporter d'éventuelles mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier ;
- la CPEG et la FPTPG affichent des degrés de couverture inférieurs à la moyenne des caisses en capitalisation partielle et sont contraintes de suivre des chemins de recapitalisation progressifs, inscrits dans la législation cantonale, et qui ne tiennent pas compte de la faiblesse des niveaux actuels des taux techniques.

Au terme de l'année 2017, la CPEG, la FPTPG et la CP présentent des équilibres financiers à long terme précaires :

- la CPEG dispose d'une faible marge de sécurité pour respecter à court et moyen terme le chemin de croissance fixé par la législation cantonale ;
- la CPEG et la FPTPG ne peuvent abaisser leur taux technique sans abaisser leurs prestations ;
- la CP n'est pas en mesure de garantir un degré de couverture supérieur à 100% d'ici à 20 ans en raison de la proportion particulièrement élevée de ses rentiers et doit, sur recommandation de son expert, prendre des mesures.

Malgré la performance historique remarquable de la fortune de la CPEG, en particulier durant l'exercice 2017 (+9,5%), les provisions pour non atteinte des paliers intermédiaires restent inchangées au 31 décembre 2017 à 446 millions compte tenu :

- du risque de baisse du taux d'intérêt technique sur le degré de couverture de la CPEG (sachant que le comité de la CPEG a décidé de maintenir le taux technique inchangé à 2,5%, alors que la directive DTA4 de la Chambre Suisse des experts actuaires recommande un taux de référence de 2%),
- de l'existence de projets de loi déposés l'un par le Conseil d'Etat et les autres par des députés, actuellement en cours d'examen par la Commission des finances du Grand Conseil, et visant à une recapitalisation de la CPEG dans des proportions nettement supérieures au montant de la provision de 446 millions.

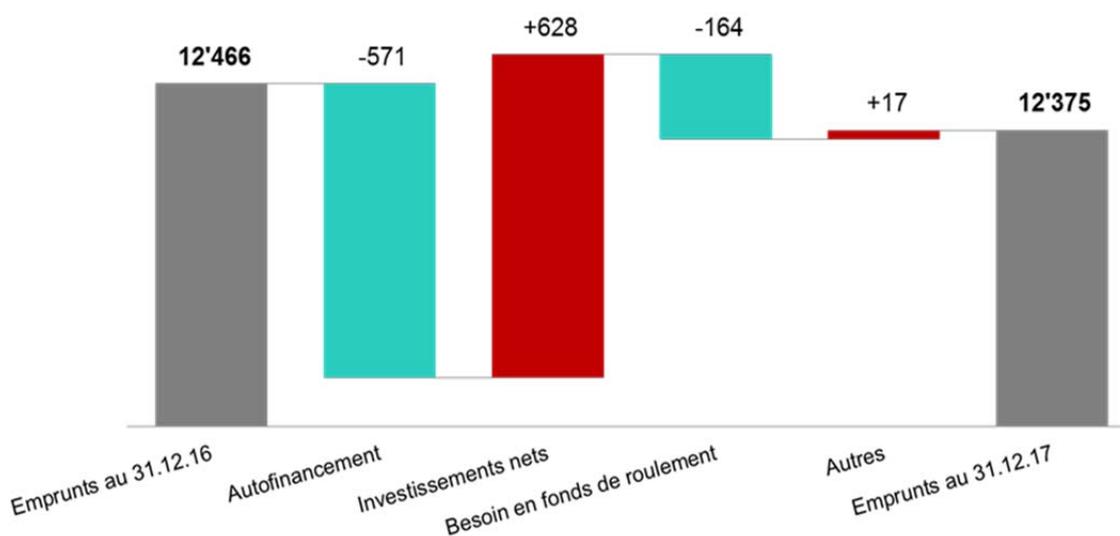
2. Poursuite de la diminution de la dette

À fin 2017, la dette de l'Etat atteignait 12,4 milliards de francs, soit 90 millions de moins qu'un an auparavant. Comme l'indique le graphique ci-dessous, la trésorerie dégagée par l'exploitation (qui comprend l'autofinancement et la variation du besoin en fonds de roulement)¹ permet de financer intégralement les investissements et de diminuer la dette.

L'année 2017 marque cependant un changement dans la contribution des différents acteurs du besoin en fonds de roulement : alors que depuis 2015, un grand nombre de contribuables versaient des avances de fonds importantes auprès de l'administration fiscale (ceci à mettre en lien avec les taux négatifs pratiqués par les établissements bancaires), le phénomène s'est stabilisé en 2017 en raison de remboursements significatifs effectués par l'administration fiscale.

Explication de l'évolution de la dette en 2017

(en millions de francs)



La baisse du niveau d'endettement, conjuguée à des taux d'intérêt bas, a permis de limiter à nouveau la charge d'intérêts de la dette financière (180 millions en 2017, contre 198 millions dans les comptes 2016 et 186 millions au budget 2017). Les refinancements à court terme ont été effectués à taux négatif et le canton a pu se refinancer à long terme (entre 10 et 21 ans) à un taux très attractif (0,3% en moyenne).

Dans un contexte de taux historiquement bas, le canton poursuit sa stratégie de refinancement à taux fixe à très long terme.

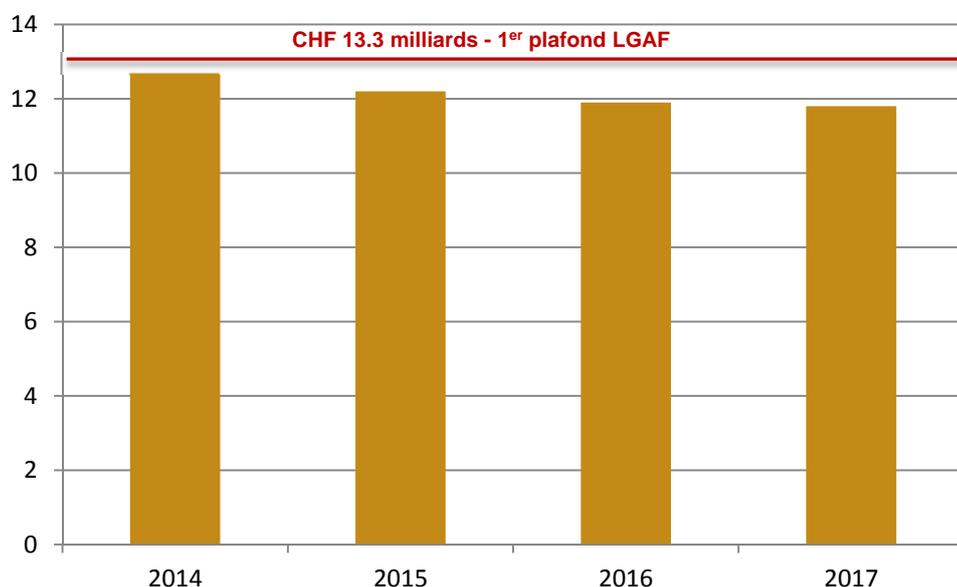
Endettement moyen

En 2017 l'endettement moyen s'établit à 11,8 milliards (11,9 milliards en 2016). Pour rappel, le premier seuil du frein à l'endettement prévu dans la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) se déclenche lorsque l'endettement moyen annuel dépasse 13,3 milliards.

¹ La variation du besoin en fonds de roulement reflète le décalage temporel entre l'enregistrement des flux de charges et de revenus au compte de fonctionnement et les paiements et encaissements effectifs. Ce besoin varie en fonction des liquidités utilisées pour financer l'activité de l'Etat, y compris les comptes courants de la Confédération et des communes, les sommes consignées et la gestion centralisée des liquidités.

Entre fin 2014 et fin 2017, la dette moyenne a reculé à hauteur de 1 milliard de francs, comme l'illustre le graphique ci-après.

Endettement annuel moyen (milliards de francs)



Émission des premiers "green bonds" suisses

Le canton de Genève a émis avec succès un emprunt sous forme d'obligations vertes ("green bonds") afin de financer trois bâtiments à haute performance énergétique dans le domaine de la santé et de la recherche médicale.

Cette première en Suisse a attiré de nombreux investisseurs et a permis à l'Etat d'obtenir des conditions financières très favorables. 620 millions de francs ont ainsi pu être levés, répartis en deux tranches de 420 millions à dix ans (coupon 0,25%) et de 200 millions à quatorze ans (coupon 0,50%),

3. Évolution des revenus

en millions francs

	Compte 2016	Budget 2017	Compte 2017	% var. C17/B17	% var. C17/C16
Revenus fiscaux	6'528	6'553	6'641	1.3%	1.7%
Revenus non fiscaux	1'281	1'284	1'325	3.2%	3.4%
Produits financiers	242	219	248	13.2%	2.5%
Total des revenus	8'051	8'056	8'214	2.0%	2.0%

Revenus fiscaux

Les revenus fiscaux figurant dans les comptes 2017 s'élèvent à 6,641 milliards de francs. Ils augmentent de 113 millions (+1,7%) par rapport aux comptes 2016 et de 88 millions (+1,3%) par rapport au montant inscrit dans le budget 2017. Ce dépassement est le résultat d'évolutions contrastées entre les différentes catégories d'impôts.

en millions francs

	Compte 2016	Budget 2017	Compte 2017	% var. C17/B17	% var. C17/C16
Impôts sur les personnes physiques	3'779	3'893	4'005	2.9%	6.0%
Impôts sur les personnes morales	1'474	1'504	1'420	-5.6%	-3.7%
Impôts immobiliers	544	481	487	1.2%	-10.5%
Droits de succession et donations	207	134	152	13.4%	-26.6%
Impôts sur les véhicules et bateaux	110	114	111	-2.6%	0.9%
Autres impôts	13	14	12	-14.3%	-7.7%
Parts cantonales à des impôts fédéraux	401	413	454	9.9%	13.2%
Revenus fiscaux	6'528	6'553	6'641	1.3%	1.7%

Personnes physiques

Les impôts périodiques concernant les personnes physiques dépassent les montants prévus dans le budget de 112 millions de francs (+2,9%).

Cela est principalement dû à l'impôt sur la fortune qui a été renforcé par le nombre important de contribuables désirant régulariser leur situation fiscale par le biais d'une dénonciation spontanée. Cet élément a non seulement des effets sur l'estimation de l'impôt concernant l'année écoulée, mais également sur l'impôt des années antérieures, générant des correctifs d'estimation et des rectifications de taxations conséquents. Au total, l'impôt sur la fortune dépasse de 179 millions le montant budgétisé.

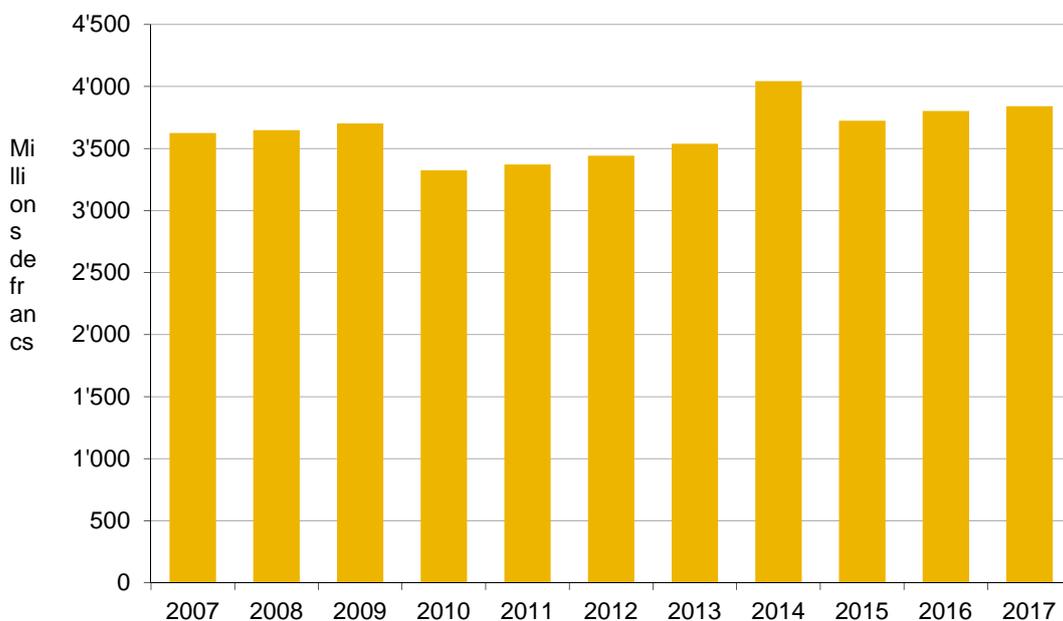
L'impôt sur le revenu compense en partie cet écart positif, puisqu'il est inférieur de 67 millions aux prévisions budgétaires. Une partie de cette différence s'explique par la diminution des prévisions de croissance conjoncturelle pour l'année 2017. En effet, entre le processus budgétaire et le présent bouclage, le Groupe de perspectives économiques (GPE) a révisé à la baisse son pronostic de croissance du PIB de la Suisse, le faisant passer de 1,6% à 1,3%.

De plus, comme indiqué au chapitre 1, la mesure du Conseil d'Etat visant à rendre systématique l'envoi par les employeurs des certificats de salaire à l'administration fiscale, inscrite au budget voté à hauteur de 16 millions, a été annulée par la chambre constitutionnelle de la Cour de justice.

Enfin, l'impôt concernant l'année fiscale 2016 a été révisé à la baisse sur la base des déclarations parvenues à l'administration, générant un correctif d'estimation négatif et un recul de l'estimation de l'impôt 2017.

En réaffectant les éléments correctifs aux années correspondantes, les impôts des personnes physiques s'inscrivent dans une tendance légèrement haussière, comme l'illustre le graphique ci-après. L'estimation des impôts des personnes physiques 2017 prévoit une augmentation de 1% par rapport à 2016.

Évolution de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques en restituant les correctifs aux années correspondantes



Personnes morales

Les impôts des personnes morales sont inférieurs de 84 millions par rapport au budget (-5,6%). Ceci est essentiellement imputable à l'impôt sur le bénéfice.

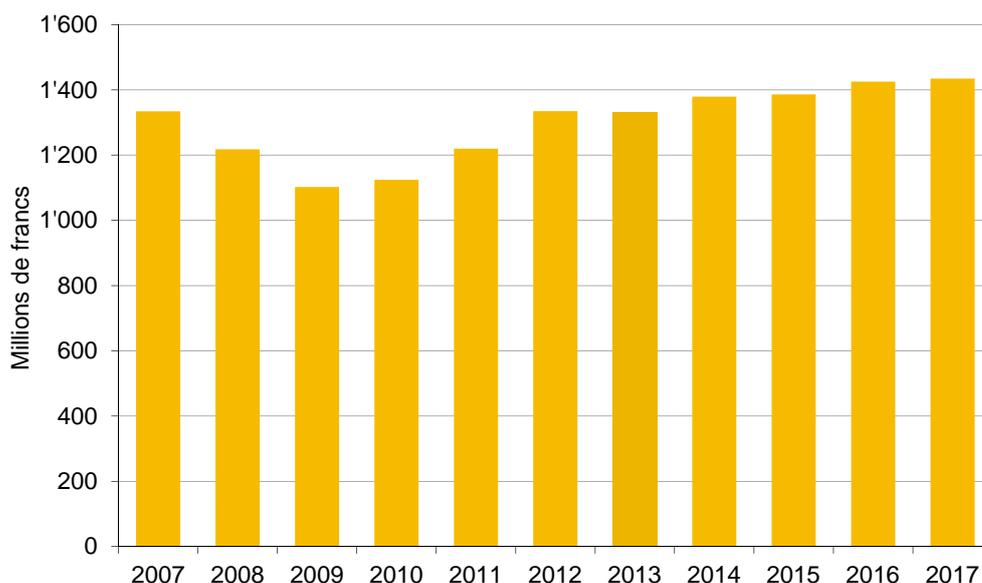
L'impôt concernant l'année 2016 a été revu à la baisse, en fonction de l'avancement du traitement des dossiers existants et de la prise en compte de nouveaux dossiers qui s'avèrent moins productifs que prévu.

Cela induit à la fois un correctif d'estimation négatif et une baisse de l'impôt estimé pour l'année écoulée. La correction à la baisse de 2016 concerne toutes les branches économiques à l'exception de l'activité du négoce et du conseil. La plus forte correction vient des banques et assurances.

Toutefois, après restitution des éléments correctifs aux années fiscales correspondantes, l'estimation des impôts 2017 prévoit une légère augmentation de l'impôt par rapport à 2016 (+0,7%). Cette croissance modérée couvre des réalités très différentes d'une branche à l'autre, mais également entre les sociétés d'une même branche.

Il convient de rappeler que les estimations concernant les personnes morales sont déterminées à l'aide des informations collectées auprès d'un échantillon d'entreprises parmi les plus importantes du canton, qui répondent à un questionnaire portant sur leur résultat de l'année écoulée et sur les années suivantes.

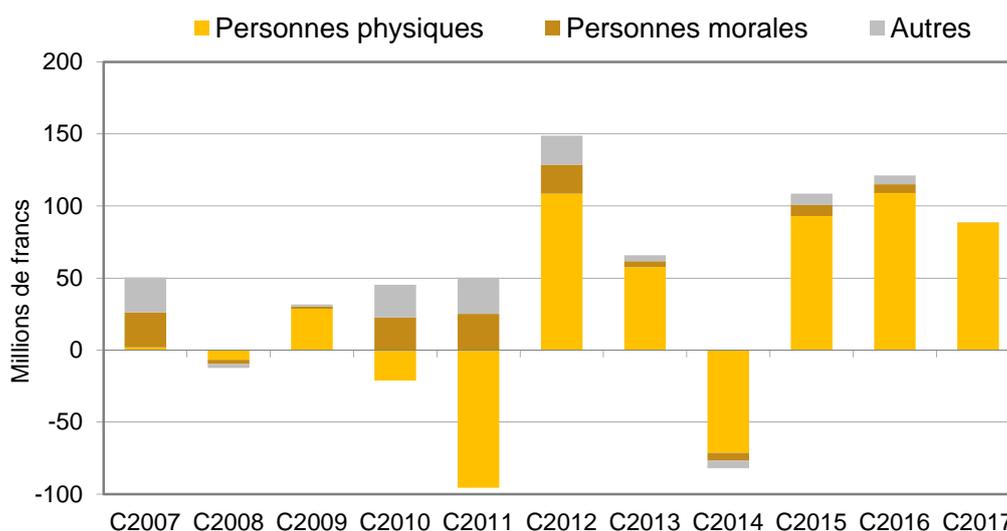
Évolution de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales en restituant les correctifs aux années correspondantes



Reliquats et correctifs d'estimation

Les reliquats² atteignent 78 millions et sont pratiquement en ligne avec la prévision budgétaire (-4 millions). Ils sont principalement alimentés par les taxations consécutives aux dénonciations spontanées de contribuables et concernent dès lors essentiellement l'impôt sur la fortune des personnes physiques. Ce phénomène est très marqué ces dernières années, comme le montre le graphique de l'évolution du reliquat :

Évolution du reliquat dans les comptes 2007 à 2017 (impôt cantonal et part cantonale à l'IFD)



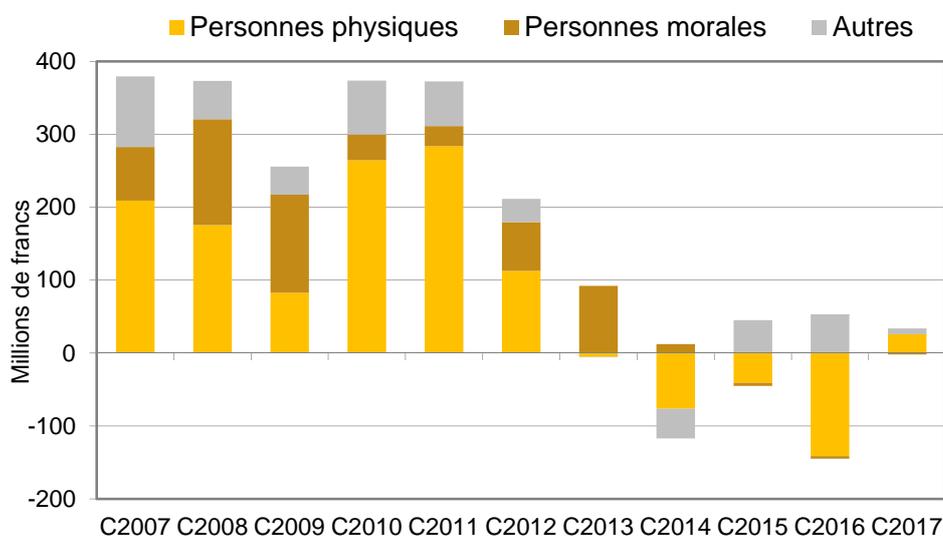
Les correctifs d'estimations reflètent, pour les années fiscales 2012 à 2016, l'écart entre les estimations réalisées en 2017 et celles faites lors des comptes 2016. Dans les comptes 2017, ces correctifs d'estimation s'élèvent globalement à +32 millions.

² Rectifications de taxations concernant les années fiscales ne faisant plus l'objet d'estimations, c'est-à-dire les années antérieures à 2012 dans les comptes 2017.

À l'instar des reliquats, ceci traduit l'effet des dénonciations spontanées et revient à l'impôt sur la fortune (+65 millions). L'impôt sur le revenu vient atténuer la progression avec un correctif négatif (-45 millions) qui concerne essentiellement l'année fiscale 2016.

Le graphique de l'évolution des correctifs d'estimation met en évidence le niveau modéré de ceux-ci depuis le bouclage des comptes 2013. En effet, pour la cinquième année consécutive, ils se situent dans une fourchette allant de -100 à +100 millions et alternent des signes positifs et négatifs. Pour rappel, entre 2007 et 2012, les correctifs étaient systématiquement positifs et pouvaient atteindre près de 400 millions. Ceci traduit l'amélioration des estimations de recettes fiscales effectuées par l'administration fiscale.

Évolution des correctifs d'estimation dans les comptes d'Etat 2007 à 2017 (impôt cantonal et part cantonale à l'IFD)



Autres impôts

Dans leur ensemble, les autres impôts sont relativement proches des montants prévus au budget.

Les impôts liés à l'immobilier sont conformes au budget (+6 millions; +1,2%). Pris individuellement, ils cachent toutefois des réalités bien différentes. L'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers se fixe beaucoup plus bas que le montant prévu (-32 millions; -40,4%), confirmant la tendance des quatre dernières années après le pic atteint en 2013. Cet écart est entièrement compensé par les droits d'enregistrements (+32 millions; +17,2%). Finalement, c'est l'impôt immobilier complémentaire qui fait pencher la balance du côté positif avec un excédent de +6 millions (+2,8%).

Les droits de successions et donations dépassent le budget de +18 millions (+13,4%) ; par nature, le montant de cet impôt est toujours difficile à prévoir.

Les impôts sur les véhicules à moteur et les impôts sur les maisons de jeu se situent 3 millions en dessous du budget.

Enfin la part cantonale à des impôts fédéraux dépasse le budget de 41 millions, à mettre notamment en lien avec le reversement par la Confédération de 23 millions de plus que ce qui était prévu pour l'impôt anticipé.

Évolution des revenus non fiscaux et des produits financiers

Les revenus non fiscaux dépassent le budget de 41 millions. Cet écart s'explique principalement par les restitutions de subventions de personnes physiques (+36 millions), en lien avec les auto-dénonciations de citoyens ayant touché indûment des aides sociales, ainsi qu'en raison de contrôles accrus de l'administration.

Les autres produits d'exploitation dépassent également le budget de 45 millions, en raison de reprises de provisions et d'un revenu exceptionnel lié à une affaire pénale (31 millions).

En revanche, les prestations de services et livraisons sont inférieures de 34 millions au budget, principalement suite à la baisse du revenu des contraventions (-13 millions) et de changements dans la gestion comptable des fonds (-14 millions)³.

Les produits financiers sont supérieurs de 29 millions au budget, grâce aux intérêts sur les créances fiscales (+14 millions) et à la hausse de la rétrocession de bénéfices 2016 de la BNS (+28 millions). Ces revenus ont permis de compenser la non-perception des sommes prévues au titre de l'attribution de la moitié des bénéfices des SIG à leurs propriétaires, le PL11471 n'ayant pas été adopté (-13 millions).

³ Certains fonds dépendant de tiers ont été sortis du compte de résultat et sont gérés au bilan, leurs mouvements ne transitent donc plus par les charges et les produits.

4. Charges ordinaires sous contrôle

Les charges enregistrées dans les comptes se situent pratiquement au niveau de celles prévues au budget (+9 millions, soit +0,1%). Les charges courantes (personnel, fonctionnement, subventions) sont inférieures de 42 millions au montant budgété. Le principal dépassement s'explique par une augmentation des dépréciations de créances (+35 millions) et d'actifs (+17 millions), charges qui sont par nature difficiles à prévoir.

Si l'on compare les comptes 2017 avec les comptes précédents, les charges totales augmentent de 155 millions, soit +1,9%, en raison de l'augmentation des subventions (+93 millions) et des charges de personnel (+78 millions).

Évolution de l'ensemble des charges

en millions francs

	Compte 2016	Budget 2017	Compte 2017	% var. C17/B17	% var. C17/C16
Charges de personnel	2'327	2'411	2'405	-0.2%	3.4%
Charges de fonctionnement	408	419	410	-2.1%	0.5%
Subventions accordées	3'888	4'008	3'981	-0.7%	2.4%
Péréquation et parts de revenus	357	373	371	-0.5%	3.9%
Dédommagements	88	86	87	1.2%	-1.1%
Dotations aux amortissements	481	487	493	1.2%	2.5%
Autres charges d'exploitation	211	159	205	28.9%	-2.8%
Charges financières	230	193	192	-0.5%	-16.5%
Total des charges	7'990	8'136	8'145	0.1%	1.9%

Charges de personnel et charges de fonctionnement

Les charges de personnel sont inférieures de 6 millions au budget voté (-0,2%). Elles progressent de 78 millions par rapport aux comptes 2016 (+3,4%), notamment en raison de 41 millions dus aux nouveaux postes nécessaires qui ont reçu l'aval du Grand Conseil (+102 ETP⁴ dans l'enseignement, +71 ETP pour la sécurité, +11 ETP dans le domaine pénitentiaire, et +35 ETP dans le domaine des systèmes d'information).

S'ajoutent à cela l'annuité 2017 (+24 millions), le relèvement des cotisations à la caisse de pension CPEG (part de l'Etat, +13 millions) et l'effet d'une vague de départs en rente-pont AVS en raison de l'augmentation d'une année, à partir de 2018, de l'âge de départ à la retraite (397 personnes ont quitté l'Etat en 2017 contre 143 en 2016, soit une charge pour l'Etat de 13 millions). En revanche, la mesure de réduction de 5% de la masse salariale a permis de générer une économie de 9 millions.

Les charges de fonctionnement (anciennement « dépenses générales ») sont inférieures de 9 millions au budget (-2,1%). En outre, les crédits supplémentaires accordés par la Commission des finances (24 millions dont 22 millions de reports budgétaires) et par le Conseil d'État (6 millions), n'ont pas été intégralement utilisés⁵.

⁴ Equivalent temps plein

⁵ Les crédits supplémentaires demandés ne sont parfois pas nécessaires si des économies sur les mêmes postes sont réalisées.

Subventions et amortissements

Les subventions accordées sont inférieures au budget de 27 millions, soit -0,7% d'écart. En outre la Commission des finances et le Conseil d'Etat avaient accordés des crédits supplémentaires pour 62 millions. L'écart global entre le budget évolué et la dépense réelle atteint donc 89 millions. Le détail est présenté par la suite, par politique publique.

Par rapport aux comptes 2016, les principales augmentations (+93 millions au total) concernent les subventions accordées aux ménages privés (+40 millions, dont +20 millions de prestations d'aide sociale et +8 millions de prestations complémentaires fédérales) et les indemnités versées aux entreprises publiques (+46 millions, dont HUG +17 millions et TPG +12 millions).

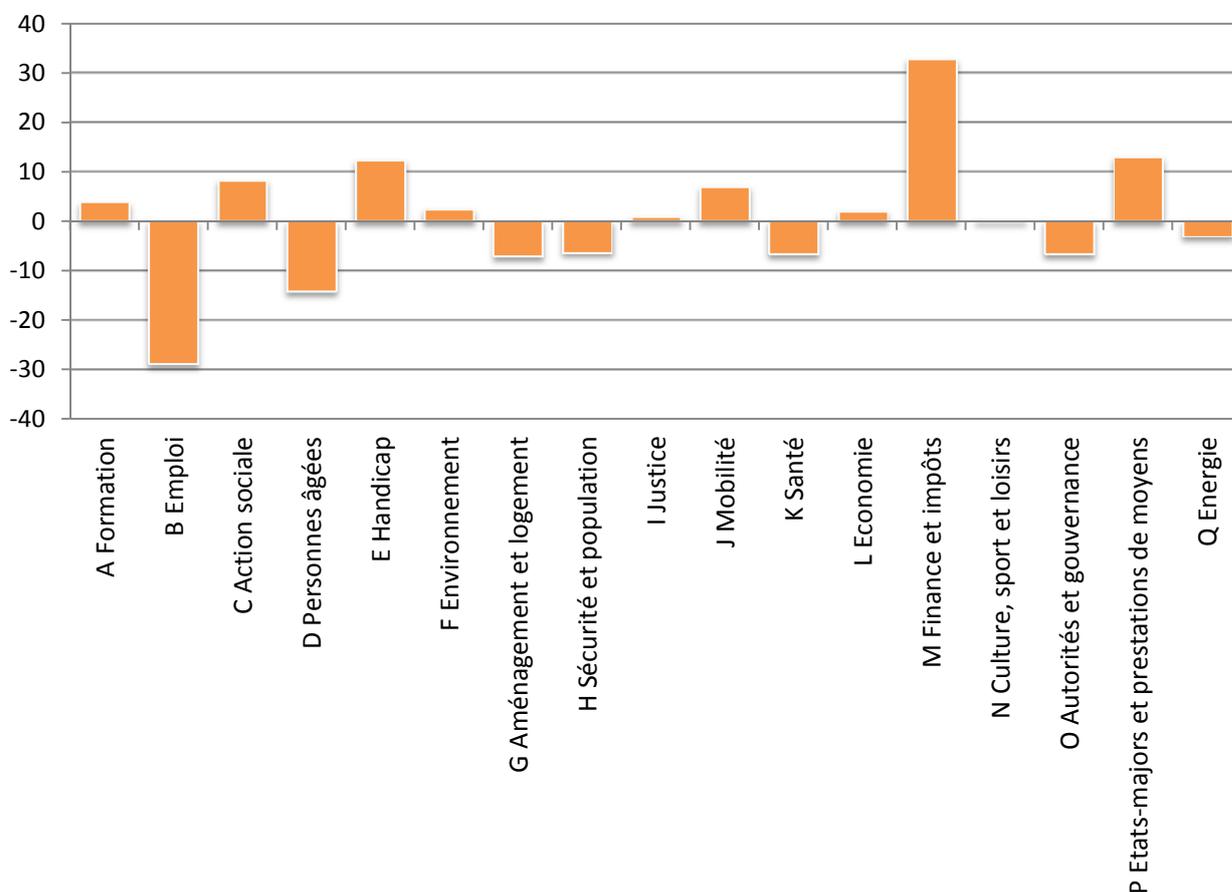
Les amortissements dépassent de 6 millions le budget, en raison principalement d'amortissements liés à la rénovation de bâtiments scolaires.

Autres charges d'exploitation

Le dépassement de budget de 46 millions s'explique par des dépréciations de créances fiscales liées à de grands débiteurs fiscaux (+23 millions), d'une dépréciation du site Batelle-Tambourine suite à la réduction des droits de l'Etat à bâtir (+16 millions) et d'augmentations de dépréciations de créances.

5. Charges de fonctionnement par politique publique

Variations entre les comptes et le budget 2017 (en millions)



Les charges présentent un dépassement de 10 millions par rapport au budget. Les politiques publiques suivantes présentent les principaux dépassements par rapport au budget :

- **A Formation** (+4 millions, +0,2%). Les dépassements sont principalement expliqués par les charges sur les frais de placements dans l'éducation spécialisée (+5 millions), les provisions et pertes sur les prêts consentis aux personnes en formation (+4 millions) et les bourses d'études (+2 millions). Ces dépassements sont partiellement compensés par un montant de charges de personnel inférieur au budget (-6 millions).
- **C Action sociale** (+8 millions, +0,9%). Ce dépassement est essentiellement dû aux prestations d'aide sociale versées par l'Hospice général (+8 millions), supérieures aux estimations.
- **E Handicap** (+12 millions, +3,1%). Ce dépassement est expliqué par des prestations complémentaires AI (+6 millions) et des dépréciations et pertes sur créances du service des prestations complémentaires (+6 millions), plus importantes que prévu.
- **J Mobilité** (+7 millions, +1,7%). Ce dépassement est dû à la compensation financière versée aux opérateurs de transports publics suite au refus de la population genevoise d'adapter la hausse tarifaire prévue au niveau national de +3% dès le 1^{er} janvier 2017, ceci en application des législations fédérale et

cantonale (+5 millions) et à la constatation d'une perte de valeur dans les immobilisations (+3 millions).

- **M Finance et impôts.** Le dépassement se monte à 33 millions (+4,7%), dont 21 millions concernent une dotation supplémentaire de provisions pour créances fiscales et 16 millions de dépréciation d'actifs pour le site de Batelle-Tambourine suite à l'approbation d'un nouveau PLQ. Ces dépassements sont partiellement compensés par des charges d'intérêt inférieures de 5 millions au budget, en raison de taux inférieurs aux prévisions budgétaires.
- **P Etats-majors et prestations de moyens** (+13 millions, +1,8%). Ce dépassement est particulièrement dû à un nombre de demandes de rentes pont-AVS pour l'année 2017 plus important que prévu (+13 millions). Il découle de la mise en œuvre de nouvelles conditions de retraites dès 2018.

Parmi les autres politiques publiques, certaines présentent des charges inférieures au budget. Il s'agit notamment des politiques publiques suivantes :

- **B Emploi** (-29 millions, -23,7%). L'écart est lié à un changement de méthode comptable appliqué aux prestations complémentaires maladie chômeurs (PCM) qui sont désormais comptabilisées sur un compte de bilan (-12 millions) et aux subventions sur les mesures cantonales en faveur du chômage qui sont moins importantes que prévu (-15 millions).
- **D Personnes âgées** (-14 millions, -2,9%). Cet écart est principalement expliqué par les prestations complémentaires AVS inférieures aux estimations (-19 millions) et la réévaluation des amortissements en lien avec les subventions d'investissement accordées (-3 millions). Ces écarts sont partiellement compensés par des dépassements sur les dépréciations et pertes sur créances du service des prestations complémentaires (+9 millions).
- **G Aménagement et logement** (-7 millions, -5,8%). Cet écart est essentiellement dû à des subventions au logement social inférieures aux estimations (-6 millions).
- **H Sécurité et population** (-6 millions, -1,0%). Cet écart est expliqué par des provisions pour débiteurs douteux au service des contraventions et à la police routière (-6 millions), ainsi que des charges à l'office des poursuites (-2 millions) inférieures au budget suite à la mise en service du nouveau système d'information. Cet écart est partiellement compensé par un dépassement des charges de personnel dans le domaine de la sécurité publique en raison de la suspension du nouveau règlement sur les débours forfaitaires (+3 millions).
- **K Santé** (-7 millions, -0,6%). Cet écart s'explique notamment par des subventions aux unités d'accueil temporaire (UAT) (-2 millions) et des subventions pour hospitalisations en secteur privé (-1 million), inférieures au budget.

6. Investissements toujours élevés

Le niveau d'investissement reste élevé en 2017. Il confirme la volonté du Conseil d'Etat de soutenir la réalisation des infrastructures nécessaires au développement du canton et à la préservation de la qualité de vie des citoyens.

en millions francs

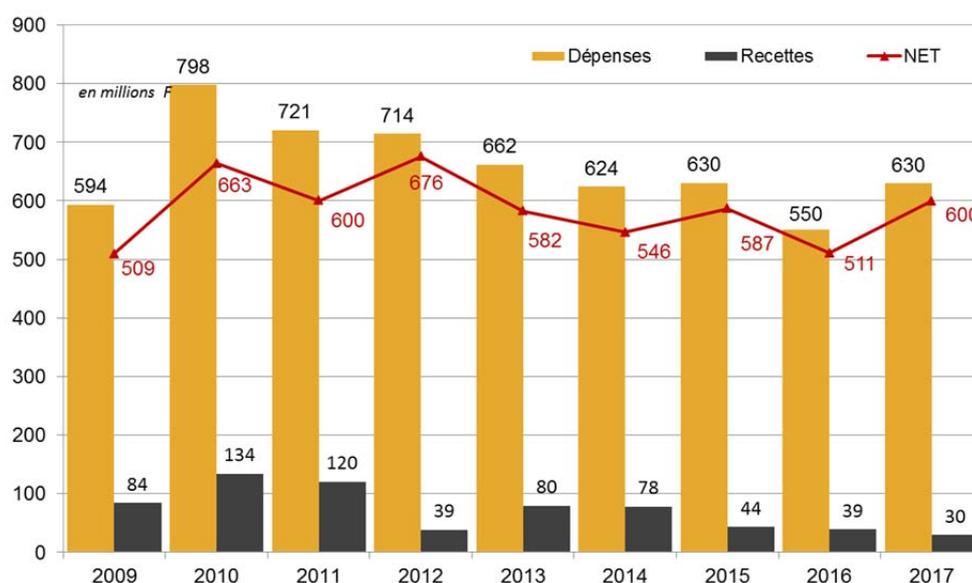
	Compte 2016	Budget 2017	Compte 2017	% var. C17/B17	% var. C17/C16
Dépenses d'investissement	550	795	630	-21%	15%
Recettes d'investissement	39	15	30	100%	-23%
Investissements nets	511	780	600	-23%	17%

Remarque : dépenses et recettes d'investissement hors prêts à caractère général et hors transferts d'actifs

Les dépenses d'investissement s'établissent à 630 millions, en augmentation par rapport aux comptes 2016 (+15%). Les investissements nets atteignent 600 millions contre 511 millions en 2016 (+17%). Ils demeurent toutefois inférieurs à la cible budgétaire, en raison d'un taux de réalisation plus bas que prévu.

Pour la troisième année consécutive, les investissements bruts ont été intégralement autofinancés par la trésorerie dégagée par l'exploitation, ce qui constitue un élément positif au regard de l'évolution de la dette et de la maîtrise des finances publiques.

Évolution des investissements 2009-2017



(hors prêts à caractère général, location financement et transferts d'actifs)

Par rapport au budget 2017 de 780 millions, le taux de réalisation des investissements nets s'établit à 77%. Cela s'explique en partie par :

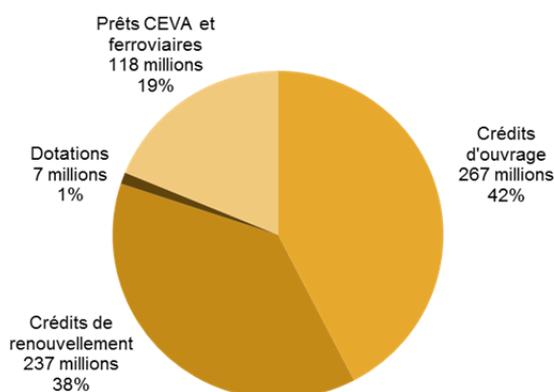
- des travaux reportés ou retardés dans le domaine de la mobilité et de l'aménagement du territoire, quelquefois en raison de recours comme par exemple les chantiers du maillon routier des Communaux d'Ambilly (13 millions) et des projets d'agglomération (37 millions) dont la route des Nations ;

- des décalages dans la finalisation de certains travaux et dans l'équipement de bâtiments (CMU et bâtiment Gustave Julliard des HUG, pour 32 millions) ;
- la comptabilisation au bilan de dépenses d'investissement prévues au budget dans le cadre de CEVA (24 millions) ;
- des projets inscrits au budget 2017 pour lesquels les bases légales ne sont pas encore entrées en vigueur (18 millions).

Les grands chantiers du canton tels que le CEVA (94 millions), le dépôt TPG En Chardon (32 millions), la construction de logements d'utilité publique (27 millions), ou les travaux de finalisation des bâtiments du CMU (40 millions pour les 5^e et 6^e étapes) et Gustave Julliard (29 millions), se poursuivent à un rythme soutenu.

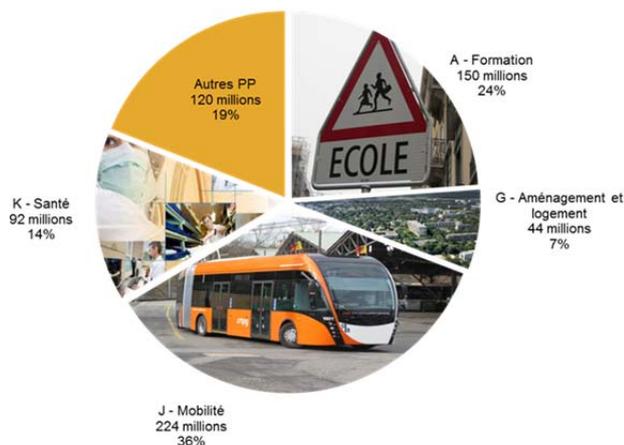
La création de nouveaux actifs concentre 62% des dépenses en 2017. En parallèle, le renouvellement des actifs se poursuit et constitue le solde des dépenses (38%).

Répartition des dépenses d'investissement par catégorie



La répartition des dépenses par politique publique montre que quatre domaines mobilisent 81% des moyens. Ainsi, les dépenses octroyées à la Mobilité (36%) traduisent la volonté de développer les infrastructures de transports publics. Les projets en lien avec la Formation (24%), essentiellement la construction ou la rénovation de bâtiments scolaires, la Santé (15%) et l'Aménagement et logement (7%) bénéficient également d'investissements importants.

Répartition des dépenses d'investissement par politique publique



7. Conclusion

Comme ce fut déjà le cas l'an dernier, le compte de fonctionnement 2017 confirme qu'une gestion rigoureuse des dépenses publiques a pour effet d'optimiser le résultat dans un contexte de croissance économique hésitante qui ne permet pas de tabler sur une progression sensible des revenus fiscaux.

L'autofinancement intégral des investissements, qui demeurent à un niveau élevé, et la nouvelle diminution de la dette cantonale constituent deux autres aspects satisfaisants de ces comptes qui, au final, permettent d'alimenter la réserve conjoncturelle à hauteur de 34 millions pour la porter à près de 600 millions de francs.

Regard sur la législature

Ces derniers comptes de la présente législature sont l'occasion de jeter un regard dans le rétroviseur. Lorsqu'on observe l'évolution des finances publiques sur les vingt dernières années, un constat s'impose : lors des phases conjoncturelles extrêmes, que ce soit vers le haut ou vers le bas, l'économie et les finances publiques genevoises réagissent plus vite et plus fort que le reste de la Suisse. Ceci tient essentiellement à la plus grande ouverture internationale de notre tissu, ainsi qu'à la nature de celui-ci.

On se souvient des années 2003 à 2005, marquées par des déficits annuels récurrents à hauteur d'environ 400 millions. On se rappelle les années 2007 à 2009 où, à l'inverse, notre canton a enregistré des excédents exceptionnels, culminant à près de 800 millions en 2007.

Si l'on observe sur la même période l'évolution des charges, une évidence s'impose : dans le cadre de ces fortes fluctuations de la conjoncture – et donc des recettes fiscales – la façon dont l'Etat gère ses dépenses est déterminante. Une période de creux conjoncturel associée à une progression importante des dépenses accentue fortement les déficits ; inversement, une gestion rigoureuse des dépenses les atténue considérablement. En phase de haute conjoncture, le maintien de la rigueur au niveau des dépenses permet d'accentuer encore l'effet positif sur les résultats.

C'est ce principe de prudence et de responsabilité qui a été mis en pratique par le Conseil d'Etat durant la législature écoulée. Sur la période 2014-2017, marquée par une conjoncture morose, les recettes fiscales ont augmenté seulement de 0,3% en moyenne annuelle. L'évolution des charges a pu être contenue à 0,9% par an en moyenne, malgré la forte progression de certaines dépenses obligatoires, notamment dans le domaine social, où celles-ci ont augmenté de 4% en moyenne.

Ceci a été rendu possible par les nombreuses mesures d'économie et d'efficacité mises en œuvre dès 2015, qui ont produit des effets positifs croissants sur le résultat. Cet effet récurrent se situe à près de 350 millions de francs à fin 2017, et il augmentera encore à fin 2018.

Bilan financier satisfaisant

Au final, le bilan est satisfaisant : à l'exception d'un léger déficit en 2015, les comptes ont toujours été bénéficiaires, pour un résultat total cumulé positif de 102 millions, nonobstant la constitution d'importantes provisions pour la caisse de pension de l'Etat.

S'ajoute à ceci une baisse de 1 milliard de la dette financière depuis fin 2014, malgré un niveau d'investissement toujours soutenu puisque depuis 2014, le canton y a consacré 2,4 milliards de francs.

La dette publique cantonale a ainsi diminué de 3'000 francs par habitant au cours des trois dernières années, passant de 28'000 francs en 2014 à un peu moins de 25'000 francs en 2017, soit une baisse de 10,7%.

Ce chiffre montre à la fois la pertinence des efforts entrepris dans un environnement économique peu favorable, et le chemin qui reste à parcourir pour ramener cette dette à un niveau raisonnable.

Actuellement, la plupart des prévisionnistes tablent sur une reprise marquée de l'économie au niveau international. À Genève, l'indicateur avancé ICO est en nette progression depuis la fin de l'an dernier, ce qui présage une reprise solide dès la première moitié de l'année en cours. Celle-ci devrait en toute logique influencer positivement les revenus fiscaux et redonner de la marge de manœuvre pour la gestion des finances cantonales et pour faire face aux défis à venir.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat vous remercie, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de faire bon accueil à la loi approuvant les états financiers individuels 2017 de l'Etat de Genève.