

Projet de loi approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève pour l'année 2022

Exposé des motifs du Conseil d'Etat

Mesdames les députées et Messieurs les députés,

Les comptes 2022 de l'Etat de Genève, se clôturent dans les chiffres noirs avec un excédent de revenus de 727 millions de francs, ce qui contraste avec le déficit de -93 millions de francs prévu au budget 2022 en douzièmes provisoires.

Le résultat aurait été encore plus élevé (1,3 milliard de francs), si le Conseil d'Etat n'avait pas décidé d'affecter 606 millions de francs à l'amortissement de la réserve budgétaire liée à la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) afin que le solde de cette réserve corresponde au montant de la dette envers la CPEG. Cet amortissement supplémentaire permet de diminuer les coûts de fonctionnement à venir de 16 millions de francs par année.

Le bénéfice aux comptes est avant tout dû à des revenus fiscaux extraordinaires en augmentation de près d'un milliard huit cents millions de francs (1 761 millions de francs) par rapport au budget. L'évolution des charges s'explique principalement par la fin de la crise sanitaire et de nouvelles charges liées aux caisses de retraite de la fonction publique.

Les revenus fiscaux hors norme proviennent des impôts des personnes morales et des personnes physiques. La croissance sans précédent des secteurs phares de l'économie genevoise, que sont le commerce international, la finance et l'horlogerie, explique principalement ce résultat.

Il convient de rappeler que la branche du commerce international se caractérise par un nombre important d'entreprises qui bénéficiaient jusqu'en 2019 de statuts fiscaux particuliers, à savoir d'un taux d'imposition sur le bénéfice compris entre 9% et 11%. L'entrée en vigueur de la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) a aboli les statuts fiscaux et augmente le taux d'imposition de ces entreprises à 13,99%, avec pour effet d'augmenter de manière importante une part du commerce international dans les recettes de l'impôt des personnes morales. Ce secteur qui représentait environ 20% des recettes de l'impôt des personnes morales atteint aujourd'hui près de 50%.

Si la très bonne santé de ce secteur de l'économie et les revenus extraordinaires qui en découlent sont un signal positif et bienvenu pour les finances de notre canton, il convient de souligner le caractère aléatoire de ces différentes recettes qui reposent sur un contexte économique mondial instable, mais favorable aux activités de commerce international très présentes à Genève. En outre, la forte concentration de l'impôt des personnes morales et des personnes physiques sur un nombre réduit de contribuables rend les recettes fiscales extrêmement dépendantes d'événements particuliers qui les concernent et fragilisent notre pyramide fiscale et notre dépendance à un très petit nombre de contribuables.

Ce résultat positif permet aussi l'autofinancement des investissements nets de l'Etat qui se sont montés à 470 millions de francs en 2022, en léger recul (-4%) par rapport à 2021. Ils restent toutefois relativement stables par rapport à la moyenne de ces dernières années.

La dette financière de l'Etat est quant à elle en baisse de 900 millions de francs et s'établit à 11,5 milliards de francs à la fin de l'année 2022. Il s'agit d'un niveau équivalent à celui de 2003, malgré le 1,5 milliard de francs versé à la CPEG depuis sa recapitalisation votée par le peuple en 2019.

1. Vue d'ensemble

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2022	Budget B2022	Comptes C2021	Ecart		Evolution	
				C2022 / B2022		C2022 / C2021	
Revenus	11'186	9'203	+10'080	+1'984	21.6%	+1'107	11.0%
Charges	-10'460	-9'296	-10'031	-1'164	12.5%	-429	4.3%
Excédent final	+727	-93	+49	+820		+678	

Les comptes 2022 affichent une forte évolution des revenus, essentiellement en raison d'estimations fiscales exceptionnelles. L'évolution des charges s'explique principalement par la fin de la crise sanitaire et les charges 2022 liées aux caisses de retraite de la fonction publique.

1.1. Excédent final des comptes 2021 aux comptes 2022

Excédent final aux comptes 2021	+49
Revenus fiscaux	+1'398
Crises sanitaire et ukrainienne	+197
Caisses de prévoyance	-262
Autres	-132
Amortissement supplémentaire réserve budgétaire CPEG	-522
Excédent final aux comptes 2022	+727
Evolution	+678

en millions de francs

Les excédents de revenus fiscaux permettent de couvrir les charges à caractère exceptionnel liées aux caisses de prévoyance (262 millions de francs), à savoir une provision de 200 millions de francs pour recapitalisation de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires (CP), un coût unique de 21 millions de francs à charge de l'Etat, en tant qu'employeur, lié au transfert d'agents de détention de la CPEG à la CP, et un risque de 41 millions de francs à charge de l'Etat, en tant que garant, en lien avec deux employeurs non subventionnés (ISB et CSCQ) qui serait dans l'incapacité de payer leur part à la recapitalisation de la CPEG.

En 2022, la charge nette de la crise sanitaire recule de 197 millions de francs par rapport aux comptes 2021 avec la levée progressive des restrictions en cours d'année.

Enfin, l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire CPEG est supérieur de 522 millions de francs aux comptes 2021 dont ressortait un amortissement supplémentaire de 85 millions de francs seulement. Le Conseil d'Etat a en effet décidé de prendre en charge dans les comptes 2022 une part supplémentaire du coût de la recapitalisation de la CPEG (amortissement supplémentaire de 606 millions de francs de manière à ce que le solde de la réserve budgétaire corresponde à celui de la dette envers la CPEG) avec à la clé un excédent de revenu final aux comptes de 727 millions de francs.

1.2. Excédent final du budget aux comptes

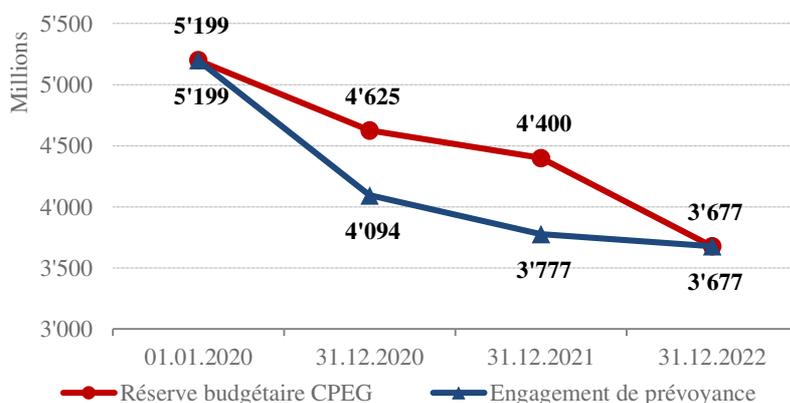
Excédent final budgété en 2022	-93
Revenus fiscaux	+1'761
Crises sanitaire et ukrainienne	-127
Caisses de prévoyance	-262
Autres	+53
Excédent avant amortissement supplémentaire	+1'333
Amortissement supplémentaire réserve budgétaire CPEG	-606
Excédent final aux comptes 2022	+727
Ecart	+820

en millions de francs

Alors que le budget 2022, établi selon les douzièmes provisoires, prévoyait un déficit de 93 millions de francs, les comptes 2022 se soldent sur un excédent de revenu de 727 millions de francs. Les revenus fiscaux affichent également une croissance marquée par rapport au budget 2022, de 1,8 milliard de francs, pour des motifs comparables à l'écart constaté par rapport aux comptes (1,4 milliard de francs).

1.3. Affectation du résultat

1.3.1. Réserve budgétaire CPEG



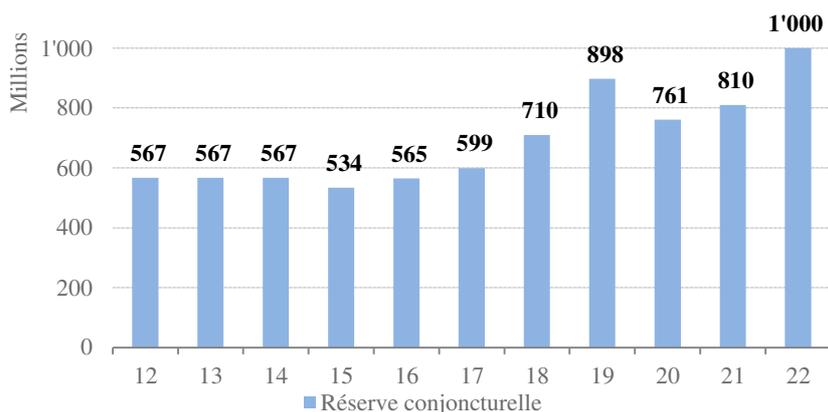
L'amortissement de la réserve budgétaire liée à la recapitalisation de la CPEG (722 millions de francs en 2022) est de la compétence du Conseil d'Etat et constitue une charge qui a un effet sur le résultat final des comptes.

Depuis la recapitalisation de la CPEG en 2020, un décalage apparaissait entre le solde de la réserve budgétaire à amortir dans les comptes de l'Etat (coût résiduel de la recapitalisation) et le solde du prêt octroyé par la CPEG à l'Etat (solde du prêt restant à rembourser). Ce décalage s'explique par le fait que l'Etat a effectué d'importants apports à la CPEG en 2020 afin de limiter le montant de l'engagement et des intérêts dus à la CPEG, sans amortir au même rythme la réserve budgétaire (coût de la recapitalisation).

De manière à aligner ces deux montants à la fin de la présente législature et faire apparaître un bilan plus clair de l'action du Conseil d'Etat, un amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire CPEG de 606 millions de francs a été comptabilisé en 2022. Ainsi, le solde de la réserve budgétaire est de 3,7 milliards de francs à fin 2022, tout comme le solde de l'engagement dû à la caisse. Il convient de souligner que les versements effectués à la caisse entre 2020 et 2022 n'ont pas contribué à augmenter la dette financière de l'Etat. Au contraire, cette dernière a reculé entre fin 2019 (11,8 milliards de francs) et fin 2022 (11,5 milliards de francs).

Par conséquent, sur les 5,2 milliards de francs de recapitalisation de la CPEG à charge de l'Etat, le Conseil d'Etat a réussi à prendre en charge un coût de 1,5 milliard de francs depuis 2020, soit un tiers de la recapitalisation. Le Conseil d'Etat sortant transmettra ainsi un coût résiduel de 3,7 milliards de francs (5,2 milliards de francs - 1,5 milliard de francs) aux futurs gouvernements qui disposeront encore d'un délai de 37 ans pour absorber le coût résiduel.

1.3.2. Réserve conjoncturelle



En 2021, la réserve conjoncturelle a été alimentée à concurrence de 49 millions de francs, ce qui a permis de la porter à 810 millions de francs au 31 décembre 2021.

Pour les comptes 2022, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'alimenter la réserve conjoncturelle à concurrence de 190 millions de francs de manière à ce que le solde de celle-ci atteigne 1 milliard de francs. Ce montant semble suffisant pour faire face aux aléas de la prochaine législature. Il s'agit notamment d'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).

2. Cadre économique

Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI), émises en janvier 2023, la croissance de l'économie mondiale atteint 3,4% en 2022. En Suisse, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) estime la hausse du produit intérieur brut (PIB) à 2,0%.

A Genève, le Groupe de perspectives économiques a estimé en janvier 2023 que le produit intérieur brut (PIB) devrait croître de 2,2% en 2022. Après un premier semestre 2022 en hausse, la croissance a connu un coup d'arrêt en seconde partie d'année.

L'économie genevoise a fait preuve de résilience en 2022. La valeur des exportations est restée orientée à la hausse. De même, l'emploi n'a cessé de progresser tout au long de l'année. Malgré quelques à-coups, la masse salariale versée dans le canton s'est également accrue. Après avoir baissé au premier semestre 2022, le chômage est demeuré à un niveau plancher, oscillant entre 3,7% et 3,8% au cours du second semestre.

La situation des affaires est restée globalement satisfaisante dans les entreprises actives dans le canton. Les branches qui pâtissaient encore des mesures prises pour lutter contre le COVID-19 à fin 2021 ont retrouvé ou presque un niveau comparable à celui d'avant la pandémie. C'est le cas notamment de l'hôtellerie ou du transport aérien.

Par ailleurs, la reprise post-COVID de l'économie, ainsi que le contexte géopolitique lié notamment à la guerre en Ukraine, ont généré des résultats exceptionnels pour les entreprises de secteurs de l'économie genevoise tel le commerce international. Les entreprises actives dans le négoce ont tiré profit de la volatilité et des déséquilibres extrêmes des marchés en 2022.

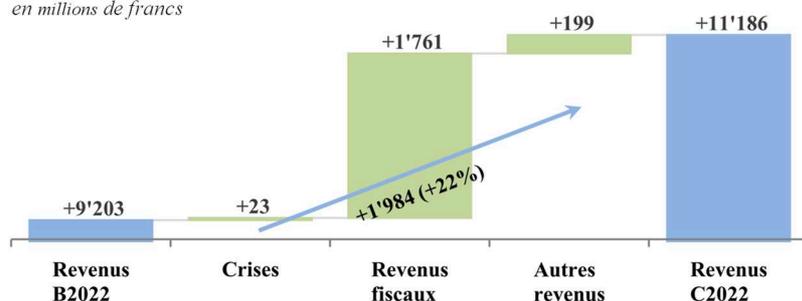
Le niveau des prix en Suisse n'a par ailleurs pas connu une hausse aussi prononcée que dans nombre d'autres pays. En décembre 2022, l'indice genevois des prix à la consommation avait progressé de +2,5% par rapport à décembre 2021. La variation annuelle moyenne se fixe également à +2,5%.

3. Revenus

3.1. Comparaisons

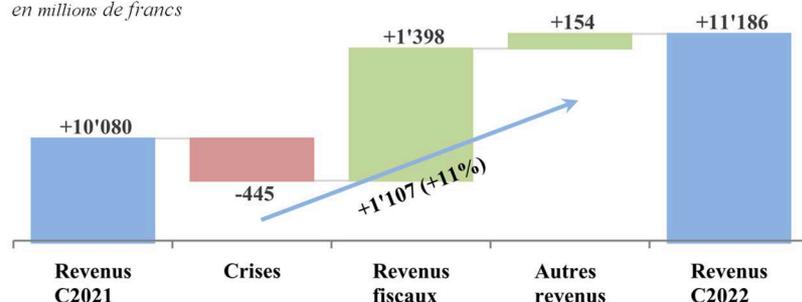
Du budget aux comptes

en millions de francs



Des comptes 2021 aux comptes 2022

en millions de francs



Les comptes 2022 présentent des revenus totaux de 11,2 milliards de francs, supérieurs de près de 2 milliards de francs (+22%) au budget 2022 et en hausse de 1,1 milliard de francs (+11%) par rapport aux comptes 2021. Premièrement, les revenus fiscaux battent de nouveaux records en affichant un excédent de revenu de près de 1,8 milliard de francs par rapport au budget et une progression de l'ordre de 1,4 milliard de francs comparé aux comptes 2021. Deuxièmement, la Confédération a financé nettement moins d'aides COVID-19 avec la levée des restrictions sanitaires (-445 millions de francs comparé aux comptes 2021). Troisièmement, les autres revenus affichent une progression tant par rapport au budget (199 millions de francs) qu'aux comptes (154 millions de francs).

3.2. Revenus fiscaux

en millions de francs	Comptes	Budget	Comptes	Ecart		Evolution	
	C2022	B2022	C2021	C2022 / B2022		C2022 / C2021	
Personnes physiques	5'530	4'848	4'532	+683	14.1%	+999	22.0%
Personnes morales	2'045	1'372	1'684	+672	49.0%	+361	21.4%
Parts cantonales / impôts fédéraux	840	640	783	+200	31.2%	+57	7.3%
Impôts liés à l'immobilier	717	586	808	+131	22.3%	-91	-11.2%
Autres impôts	393	316	312	+77	24.3%	+82	26.2%
Compensation / frontaliers	-257	-256	-247	-1	0.5%	-10	4.0%
Revenus fiscaux	9'269	7'508	7'871	+1'761	23.5%	+1'398	17.8%

Les revenus fiscaux affichent des évolutions hors normes (+1,8 milliard de francs par rapport au budget et +1,4 milliard de francs par rapport aux comptes 2021), provenant essentiellement des impôts sur les personnes morales et des impôts sur les personnes physiques.

3.2.1. Impôts sur les personnes physiques

0,7 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 2022	3'768	1'036	44	4'848
Impôt courant	+316	-29	-	+288
Correctifs et rectifications	+317	+20	-	+338
Autres	-	-	+58	+58
Comptes 2022	4'402	1'027	101	5'530
Ecart	+634	-9	+58	+683

Les impôts sur les personnes physiques sont supérieurs de 683 millions de francs (+14%) au budget, sous l'effet de l'impôt sur le revenu (+634 millions de francs). Cet écart provient en grande partie d'une augmentation exceptionnelle et inattendue des revenus des contribuables en 2021.

Cette augmentation se traduit par un double effet dans les comptes. D'une part, elle génère d'importants correctifs d'estimation sur l'impôt sur le revenu, dont le montant atteint un total de 285 millions de francs. D'autre part, étant donné que les estimations fiscales pour l'année 2022 se basent sur les informations de l'année précédente, l'accroissement de l'impôt courant sur le revenu 2021 a également un effet direct sur l'estimation de l'impôt courant sur le revenu 2022. L'estimation de l'impôt courant sur le revenu 2022 a par conséquent été revue à la hausse de 316 millions de francs par rapport au budget.

Par ailleurs, l'entrée en force, en 2022, de décisions judiciaires s'est traduite par des rectifications de taxations (années fiscales antérieures à 2017) d'un montant total de 58 millions de francs pour les impôts sur le revenu et sur la fortune, par rapport au budget 2022.

Une croissance d'un milliard de francs par rapport aux comptes 2021

<i>en millions de francs</i>	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune	Autres	Total
Comptes 2021	3'513	980	39	4'532
Impôt courant	+456	-15	-	+441
Correctifs et rectifications	+433	+62	-	+495
Autres	-	-	+62	+62
Comptes 2022	4'402	1'027	101	5'530
Evolution	+889	+47	+62	+999

L'impôt sur les personnes physiques connaît une croissance de près d'un milliard de francs (+22%) par rapport aux comptes 2021, sous l'effet de l'impôt sur le revenu (+889 millions de francs). Cette évolution provient en grande partie à l'augmentation exceptionnelle et inattendue des revenus des contribuables à la fois pour les années 2021 et 2022.

L'impôt courant sur la fortune affiche un recul en raison de l'évolution défavorable des marchés en fin d'année.

Enfin, les rectifications de taxations sur les dossiers antérieurs à l'année fiscale 2017 ont engendré une progression de 92 millions de francs des impôts sur le revenu et la fortune par rapport aux comptes de l'année précédente, suite à l'entrée en force en 2022 de procédures judiciaires.

3.2.2. Impôts sur les personnes morales

0,7 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 2022	1'162	197	13	1'372
Impôt courant	+550	+1	-	+551
Correctifs et rectifications	+100	+16	-	+117
Autres	-	-	+5	+5
Comptes 2022	1'813	215	17	2'045
Ecart	+650	+18	+5	+672

Les impôts sur les personnes morales présentent un excédent de revenu record de 672 millions de francs (+49%) 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, auprès de plus de 100 entreprises, représentant la moitié de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales. Cette enquête a toutefois été réalisée 3 fois en 2022 au vu du contexte international instable en raison de la guerre en Ukraine.

L'estimation de l'impôt sur les bénéfices concernant l'année fiscale 2022 dépasse très largement le budget 2022 (+550 millions de francs). Les appréciations émises par les entreprises sur leur situation en janvier 2023 sont nettement meilleures que celles recueillies en septembre 2021, au moment de l'établissement du projet de budget. Les principales réévaluations proviennent essentiellement des secteurs phares de l'économie genevoise (commerce international, horlogerie, finance). En outre, il convient de relever que l'évolution géopolitique en Europe avec la guerre en Ukraine n'était pas prévisible à l'automne 2021 lors de l'élaboration du budget 2022.

Par ailleurs, les informations recueillies lors de l'élaboration du budget au mois de septembre 2021 montraient que les entreprises anticipaient une progression modérée de leurs bénéfices pour l'année 2021. L'essentiel des déclarations fiscales 2021 étant parvenues à l'administration, il est à présent possible d'observer que les répondants à l'enquête n'avaient pas anticipé l'évolution économique et la progression sur leurs bénéfices qui en résulterait.

Enfin, l'impôt sur le capital est resté relativement peu affecté par la hausse des bénéfices et présente un excédent de 18 millions de francs par rapport au budget.

Une croissance de presque 400 millions de francs par rapport aux comptes 2021

<i>en millions de francs</i>	Impôt sur le bénéfice	Impôt sur le capital	Autres	Total
Comptes 2021	1'416	263	5	1'684
Impôt courant	+467	-47	-	+420
Correctifs et rectifications	-70	-2	-	-72
Autres	-	-	+12	+12
Comptes 2022	1'813	215	17	2'045
Evolution	+397	-48	+12	+361

L'impôt sur les bénéfices de l'année courante 2022 connaît une croissance de 467 millions de francs (+33%) par rapport à 2021, suite aux résultats de la dernière enquête de janvier 2023, qui ont révélé qu'un nombre élevé de personnes morales interrogées anticipait une évolution particulièrement importante de leurs bénéfices pour l'année fiscale 2022.

L'impôt sur le capital recule toutefois de 48 millions de francs par rapport aux comptes 2021. 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 50% en 2022 avant de passer à 75% en 2023 et devenir totale en 2024.

3.2.3. Parts cantonales à des impôts fédéraux

<i>en millions de francs</i>	Comptes	Budget	Comptes	Ecart		Evolution	
	C2022	B2022	C2021	C2022 / B2022		C2022 / C2021	
IFD des personnes physiques	323	270	251	+53	19.6%	+72	28.7%
IFD des personnes morales	490	328	472	+163	49.7%	+18	3.8%
Part à l'impôt anticipé	25	41	58	-16	-38.9%	-33	-57.0%
Autres parts d'impôts fédéraux	2	2	2	-0	-17.0%	-0	-14.5%
Parts cantonales à des impôts fédéraux	840	640	783	+200	31.2%	+57	7.3%

Au même titre que l'impôt sur le bénéfice, la part cantonale à l'impôt fédéral direct (IFD) des personnes morales et, dans une moindre mesure, des personnes physiques connaît une progression importante. Par rapport au budget, elle affiche un excédent de revenu de 163 millions de francs (+49,7%) pour les personnes morales et de 53 millions de francs (+19,6%) pour les personnes physiques. Ces résultats inattendus s'expliquent essentiellement par les augmentations de revenus et de bénéfices en 2021 et les perspectives optimistes des entreprises pour l'année fiscale 2022.

La part cantonale à l'impôt anticipé est inférieure de 16 millions de francs au budget et affiche un recul de 33 millions de francs de moins que l'année 2021, qui présentait alors un caractère exceptionnel.

3.2.4. Impôts liés à l'immobilier

<i>en millions de francs</i>	Comptes	Budget	Comptes	Ecart		Evolution	
	C2022	B2022	C2021	C2022 / B2022		C2022 / C2021	
Impôts immobiliers complémentaires	277	271	286	+5	2.0%	-9	-3.1%
Impôts sur les gains en capital	131	76	195	+55	72.2%	-64	-32.8%
Produits de l'enregistrement et timbre	310	239	328	+71	29.6%	-18	-5.5%
Impôts liés à l'immobilier	717	586	808	+131	22.3%	-91	-11.2%

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, présentent un excédent significatif par rapport au budget (+131 millions de francs). Ces résultats s'expliquent, de manière générale, par l'augmentation récente du nombre de transactions immobilières. Par ailleurs, l'IBGI a profité en 2022 d'une transaction d'une valeur exceptionnelle.

En revanche, les impôts immobiliers sont en baisse comparé à 2021. Ils avaient atteint un niveau record, notamment l'IBGI qui était alors passé de 62 millions de francs à fin 2020 à 195 millions de francs à fin 2021 (+133 millions de francs, +215,8%).

3.2.5. Autres impôts

<i>en millions de francs</i>	Comptes	Budget	Comptes	Ecart		Evolution	
	C2022	B2022	C2021	C2022 / B2022		C2022 / C2021	
Droits de succession et donations	264	186	187	+78	41.8%	+76	40.8%
Impôts sur les véhicules routiers et les bateaux	120	120	119	+0	0.2%	+1	0.8%
Divers	9	11	5	-1	-11.6%	+4	86.9%
Autres impôts	393	316	312	+77	24.3%	+82	26.2%

Les droits de succession et donations s'avèrent également supérieurs au budget de 78 millions de francs et en hausse de 76 millions de francs par rapport à l'an passé, en raison d'une augmentation qu'il n'était pas, non plus, possible d'anticiper au budget, vu le caractère aléatoire des événements qui conduisent à une succession ou une donation.

3.3. Autres revenus

Les autres revenus s'élèvent à 1 894 millions de francs et affichent une progression tant par rapport au budget (199 millions de francs) que par rapport aux comptes (154 millions de francs). Cette progression provient de différentes sources. L'Etat a encaissé un montant de 62 millions de francs dans le cadre d'une affaire pénale. Après deux années déficitaires marquées par la chute du trafic aérien dans un contexte de crise sanitaire, l'Aéroport international de Genève (AIG) a renoué avec les bénéfices en 2022 et en rétrocédera 25%, soit 15 millions de francs, à l'Etat. Les produits d'intérêts sur les créances fiscales sont en hausse (+46 millions de francs par rapport au budget et +44 millions de francs par rapport aux comptes 2021) et font par ailleurs l'objet d'une dépréciation partielle en charge en raison d'un risque de non-recouvrement.

4. Charges

4.1. Budget en douzièmes provisoires

Les comptes 2022 s'inscrivent dans un contexte budgétaire particulier. Le principe des douzièmes provisoires a été appliqué sur tout l'exercice 2022, suite au refus du projet de budget par le Grand Conseil le 9 décembre 2021 et à la décision du Conseil d'Etat de ne pas présenter un nouveau projet de budget 2022.

Afin de répondre aux besoins urgents, le Conseil d'Etat a privilégié, en début d'exercice, le dépôt de demandes en autorisation de crédits supplémentaires ciblées, visant à faire face à la crise sanitaire et répondre aux besoins considérés comme impératifs pour le bon fonctionnement de l'Etat.

Les premiers crédits supplémentaires concernant le COVID-19 se montant à 33 millions de francs ont été traités dès le refus du budget, c'est-à-dire au mois de décembre 2021, selon les informations disponibles à cette période. Ceux-ci ont été complétés dans le courant de l'année par d'autres crédits supplémentaires tels que les indemnités des cas de rigueur.

Les crédits supplémentaires impératifs, acceptés par la commission des finances du Grand Conseil en date du 2 mars 2022, se montent à 143 millions de francs. Ces crédits supplémentaires comprennent, d'une part, les crédits considérés comme impératifs à la délivrance des prestations à la population ainsi qu'à la mise en place des projets stratégiques prioritaires et, d'autre part, les crédits supplémentaires transversaux concernant le versement de l'annuité et les effets induits en 2022 des postes engagés en 2021.

4.2. Crise sanitaire

Les dépenses nettes relative à la crise sanitaire s'élèvent à 103 millions de francs. Ce montant se compose pour 127 millions de francs de charges et de 23 millions de francs de revenus.

En ajoutant les revenus qui n'émargent plus aux comptes en raisons des effets de la crise sanitaire, cette dernière présente un coût net de 131 millions de francs en 2022. Ce dernier est en net recul en 2022 comparé aux années 2020 et 2021 avec la levée progressive des restrictions sanitaires en cours d'année.

Cumulé sur la période 2020 et 2022, le coût net de la crise sanitaire pour l'Etat est de l'ordre de 1 milliard de francs.

<i>en millions de francs</i>	K. Santé	L. Economie et emploi	M. Mobilité	D. Culture, sport et loisirs	Autres politiques publiques	
Aides à fonds perdus	-31	-16		-13	-3	
Subventions supplémentaires	-83	-68	-15			
Charges diverses	-19	-19	-	-	-	
Participation de la Confédération	21	3	11	7		
Autres revenus	9	9				
Dépenses nettes *	-103	-84	4	-15	-6	-3
Pertes de revenus	-28		-28			
Coût net de la crise sanitaire 2022	-131	-84	4	-43	-6	-3
Cumul 2020-2022		-1'008				

* Inclut les dépenses financées intégralement par la Confédération et pour lesquels l'Etat joue un rôle d'organe de distribution pour le compte de la Confédération (7 millions de francs en 2022). Ces dépenses n'émargent ni au budget, ni aux comptes de fonctionnement de l'Etat.

Les aides à fonds perdus regroupent les mesures de soutien à l'économie et à la culture pour un montant total de 31 millions de francs, financées en grande partie par la Confédération (18 millions de francs). Le coût net pour l'Etat s'élève à 13 millions de francs.

Des subventions supplémentaires ont été versées essentiellement aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) (67 millions de francs) et aux Transports publics genevois (TPG) (15 millions de francs).

Les charges diverses comprennent essentiellement des dépenses de personnel liées à la cellule COVID (12 millions de francs), ainsi que des dépenses liées à la vaccination et aux tests (3 millions de francs), intégralement financées par la Confédération.

Enfin, les pertes de revenus font référence aux rétrocessions de bénéfices de l'AIG à l'Etat. En 2022, avec la reprise du trafic aérien et la baisse de 50% à 25% du taux de rétrocession accordé par le Conseil d'Etat, la perte de revenu pour l'Etat est de 28 millions de francs comparé à 2019 (43 millions de francs - 16 millions de francs).

4.3. Crise ukrainienne

La crise ukrainienne occasionne quant à elle un coût de 25 millions de francs pour l'Etat en 2022.

<i>en millions de francs</i>		C. Cohésion sociale	F. Formation	A. Autorités et gouvernance
Subventions	-25	-19		-6
Charges de personnel	-7		-7	
Participation de la Confédération	7	7		
Coût de la crise ukrainienne	-25	-12	-7	-6

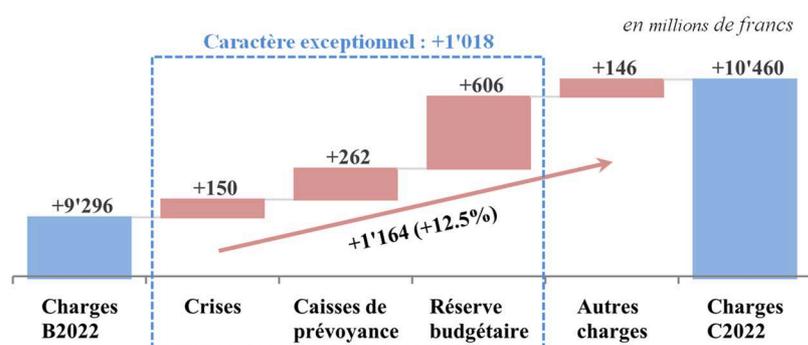
En 2022, l'Etat a accueilli 3 185 réfugiés ukrainiens, dont 764 élèves scolarisés recensés en fin d'année.

L'Etat a octroyé des subventions supplémentaires de 12 millions de francs à l'Hospice général pour l'accueil de ces réfugiés, et de 7 millions de francs (financée intégralement par la Confédération) à des organismes qui œuvrent pour l'intégration des réfugiés.

L'Etat a également dû engager du personnel administratif et enseignant pour l'accueil des élèves ukrainiens (7 millions de francs, soit 105 ETP).

Par ailleurs, l'Etat a versé une subvention de 6 millions de francs au Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

4.4. Comparaison entre les comptes et le budget



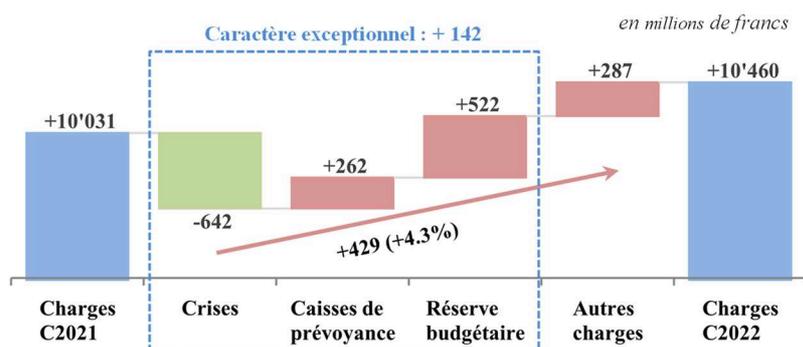
Les charges atteignent 10,5 milliards de francs en 2022, sachant que les subventions et les charges de personnel représentent environ 73% des charges totales. Les charges 2022 dépassent le budget de 1 164 millions de francs (+12,5%). Ce dépassement s'explique essentiellement par des charges à caractère exceptionnel pour un montant total de 1 018 millions de francs, concernant les crises sanitaire (127 millions de francs aux comptes, contre 2 millions de francs au budget) et ukrainienne (25 millions de francs), les caisses de prévoyance (262 millions de francs), auxquelles s'ajoute l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire CPEG (606 millions de francs).

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2022	Budget B2022	Ecart	Ecart except.	Hors except.
Charges de personnel	2'685	2'637	+47	+19	+28
Charges de fonctionnement	467	443	+24	+3	+20
Subventions et charges de transfert	4'966	4'832	+135	+127	+7
Péréquation et parts de revenus	324	324	-0	-	-0
Dédommagements	104	106	-2	-	-2
Dotations aux amortissements	492	497	-5	-	-5
Autres charges d'exploitation	496	137	+359	+262	+97
Charges financières	203	201	+2	-	+2
Amortissement de la réserve budgétaire	724	120	+604	+606	-2
Total des charges	10'460	9'296	+1'164	+1'018	+146

Hors charges à caractère exceptionnel, les dépenses ordinaires sont supérieures de 146 millions de francs à un budget établi selon les douzièmes provisoires et sont couvertes en partie par des crédits supplémentaires impératifs et les mécanismes salariaux :

- les charges de personnel ordinaires présentent un dépassement (+28 millions de francs), en raison de l'octroi de l'annuité au personnel de l'Etat et de l'autorisation de créer des nouveaux postes;
- concernant les charges de fonctionnement (+20 millions de francs), une provision de 18 millions de francs a été comptabilisée à fin 2022 pour couvrir les coûts de dépollution que l'Etat devra assumer pour un terrain aux Vernets;
- les charges relatives aux subventions ordinaires ont donné lieu à des dépenses supplémentaires en faveur des établissements publics (+79 millions de francs) pour couvrir des besoins de nature différentes, comme les mécanismes salariaux, la création de nouveaux postes, des surcoûts liés à la hausse des prix, ou encore l'augmentation de l'offre des TPG. A l'inverse, le budget alloué aux aides en matière de cohésion sociale n'a pas été entièrement utilisé (-95 millions de francs) dans la mesure où le nombre de bénéficiaires s'est avéré moins élevé que prévu en 2021 lors de l'élaboration du budget 2022, dans un contexte marqué par la crise sanitaire;
- enfin, concernant les autres charges d'exploitation ordinaires (+97 millions de francs), les dépréciations de créances fiscales comptabilisées à fin 2022 sont à mettre en relation avec la forte croissance des revenus fiscaux (1,3 milliard de francs) entre 2021 et 2022 et se retrouvent supérieures de 65 millions de francs au budget.

4.5. Evolution des comptes 2021 aux comptes 2022



L'augmentation de 429 millions de francs (+4,3%) des charges de l'Etat entre les comptes 2021 et 2022 provient des charges à caractère exceptionnel (+142 millions de francs) et des charges ordinaires (+287 millions de francs).

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2022	Comptes C2021	Ecart	Ecart except.	Hors except.
Charges de personnel	2'685	2'644	+41	+1	+40
Charges de fonctionnement	467	444	+22	-11	+33
Subventions et charges de transfert	4'966	5'415	-449	-605	+156
Péréquation et parts de revenus	324	341	-17	-	-17
Dédommagements	104	100	+3	-	+3
Dotations aux amortissements	492	496	-4	-	-4
Autres charges d'exploitation	496	179	+317	+234	+83
Charges financières	203	207	-5	-	-5
Amortissement de la réserve budgétaire	724	205	+519	+522	-3
Total des charges	10'460	10'031	+429	+142	+287

Les charges à caractère exceptionnel concernent, tout d'abord, les dépenses induites par la crise sanitaire en baisse de 667 millions de francs entre 2021 et 2022 avec la levée progressive des restrictions en cours d'année, tandis que la crise ukrainienne occasionne une croissance des charges de 25 millions de francs en 2022. Ensuite, les caisses de prévoyance, à savoir la CP et la CPEG, génèrent en 2022 des charges uniques de 262 millions de francs. Enfin, l'amortissement de la réserve budgétaire est plus élevé de 522 millions de francs car un amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire de 606 millions de francs a été comptabilisé en 2022 contre 85 millions de francs en 2021 (35 millions de francs pour la participation du SECO et 49 millions de francs dans le cadre du bouclage des comptes).

Hors charges à caractère exceptionnel, les dépenses ordinaires affichent une croissance de 287 millions de francs qui s'expliquent en grande partie par les évolutions suivantes :

- les charges de personnel ordinaires augmentent (+40 millions de francs, +1,5%) avec l'octroi de l'annuité au personnel de l'Etat et les recrutements réalisés dans le cadre des nouveaux postes créés;
- les charges de fonctionnement augmentent (+33 millions de francs), notamment suite à la comptabilisation d'une provision de 18 millions de francs pour couvrir les coûts de dépollution d'un terrain des Vernets;
- les subventions ordinaires sont à la hausse (+156 millions de francs), aussi bien auprès des établissements subventionnés (mécanismes salariaux, création de postes, surcoûts liés à la hausse des prix, financement des soins en faveur des HUG, augmentation de l'offre des TPG), qu'auprès de la population (hausse du nombre de bénéficiaires des aides en matière de cohésion sociale);
- enfin, les autres charges d'exploitation courantes augmentent, notamment en raison des dépréciations de créances fiscales, en hausse de 45 millions de francs par rapport à 2021 de manière concomitante avec la forte croissance des revenus fiscaux (1,3 milliard de francs) sur la même période.

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 185 millions de francs (amortissement minimal des réserves budgétaires et intérêts des prêts simultanés de la CPEG et de la FPTPG respectivement pour 181 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 2022 une part supplémentaire du coût de la recapitalisation de la CPEG (amortissement supplémentaire de 606 millions de francs de la réserve budgétaire de la caisse).

Ainsi, en excluant les cotisations employeurs et en tenant compte des charges à caractère exceptionnel (262 millions de francs et 606 millions de francs) et des charges récurrentes (185 millions de francs) mentionnées précédemment, les caisses de prévoyance occasionnent en 2022 une charge totale de 1 053 millions de francs dans les comptes de l'Etat.

5. Investissements

5.1. Investissements nets

en millions de francs	Comptes C2022	Budget B2022	Comptes C2021	Ecart C2022 / B2022		Evolution C2022 / C2021	
Dépenses d'investissement	537	775	560	-238	-31%	-23	-4%
Recettes d'investissement	67	40	26	+27	67%	+41	156%
Investissements nets	470	735	534	-265	-36%	-64	-12%

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

En 2022, les investissements nets se sont élevés à 470 millions de francs. Ils se composent de 537 millions de francs de dépenses et de 67 millions de francs de recettes.

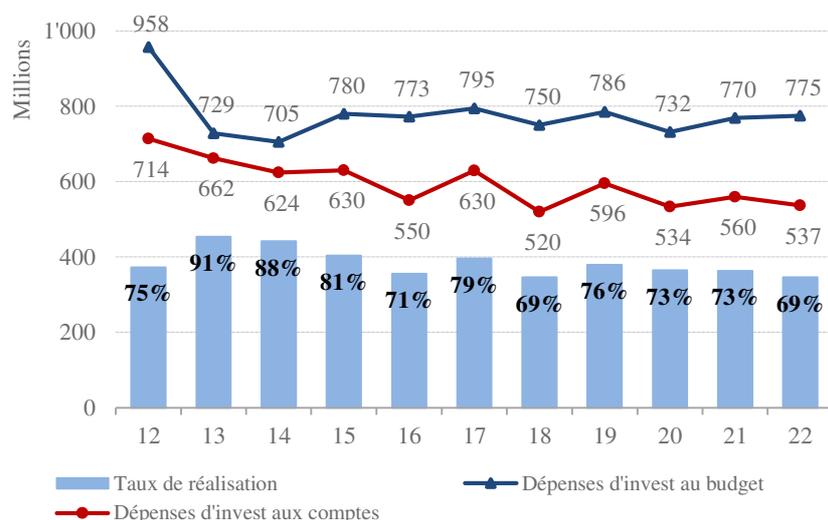
5.2. Dépenses d'investissement

Par rapport à 2021, les dépenses d'investissement affichent un léger recul (-4%), mais restent relativement stables par rapport à la moyenne de ces dernières années.

En 2022, des chantiers d'envergure se sont poursuivis, à l'image des travaux de génie civil du tunnel de la route des Nations, ou des travaux de la première étape du prolongement de la ligne de tramway jusqu'à Saint-Julien-en-Genève, entre les Palettes et la ZIPLO, ou encore des travaux pour le nouveau bâtiment des Archives d'Etat. Une première tranche de subvention pour l'électrification de la flotte de véhicules des TPG a été également versée.

Cette année a en outre été marquée par la finalisation de la rénovation du bâtiment Jura d'Uni Bastions (livré en juin 2022), ainsi que par la mise en service de la caserne militaire sur le site d'Epeisses (livré en février 2023).

5.3. Taux de réalisation



Dépenses hors prêts du patrimoine administratif

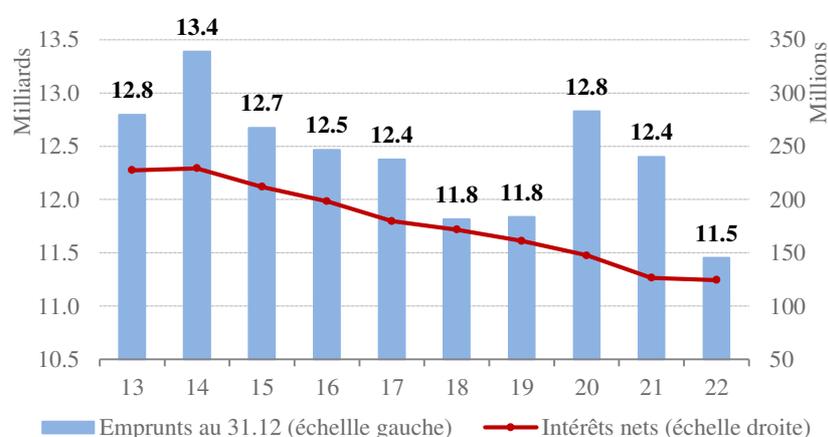
Le taux de réalisation des dépenses d'investissement (rapport entre les comptes et le budget) est de 69% pour 2022, soit un taux plus bas que celui de 2021 (73%) et en dessous de la moyenne de ces 5 dernières années (72%). Le taux de réalisation diffère en fonction de la nature des crédits d'investissement.

Les crédits portant sur le financement de nouveaux actifs ont été réalisés à 61%, soit 297 millions de francs, tandis que les crédits portant sur le renouvellement du patrimoine administratif atteignent un taux de réalisation de 84%, soit 240 millions de francs :

- le taux de réalisation des nouveaux actifs est relativement faible en 2022 (61%), essentiellement en raison des travaux reportés ou retardés, des recours et des projets prévus au budget 2022 qui n'ont pas pu être réalisés en l'absence de bases légales. Ce taux de réalisation est également en ligne avec la moyenne de ces 5 dernières années (60%). Toutefois, le taux de réalisation des nouveaux actifs devrait croître ces prochaines années compte tenu des moyens supplémentaires engagés par le Conseil d'Etat;
- le taux de réalisation des crédits portant sur le renouvellement du patrimoine administratif (84%) est, quant à lui, inférieur à la moyenne de ces 5 dernières années (99%).

6. Dette

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



Au 31 décembre 2022, la dette financière (somme des emprunts hors prêts CPEG et FPTPG) s'élève à 11,5 milliards de francs et affiche un recul de 0,9 milliard de francs depuis fin 2021.

Les acomptes d'impôts versés par les contribuables ont continué d'augmenter fortement en 2022, avec un niveau d'encaissement particulièrement soutenu dans les tout derniers jours de l'année. La forte croissance des créances fiscales de 0,7 milliard de francs montre néanmoins que la perception d'impôt est restée inférieure aux estimations fiscales et que l'Etat devrait encore encaisser d'importants montants courant 2023.

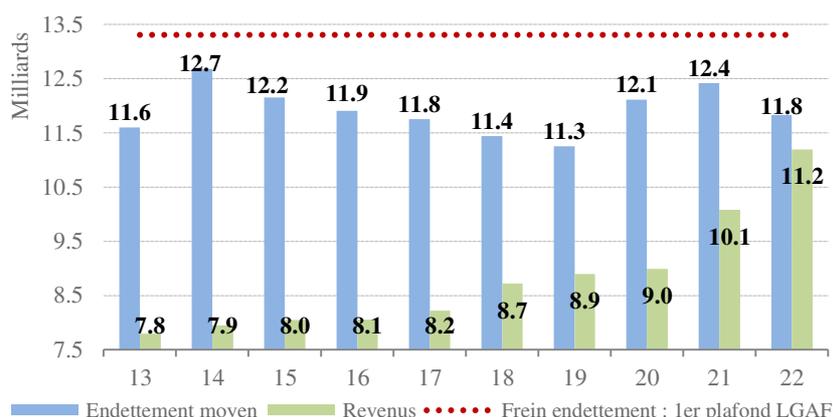
Par ailleurs, la Confédération a payé en fin d'année 2022 sa participation (452 millions de francs) au financement des aides à fonds perdus que l'Etat avait déjà versées aux entreprises en 2021 dans le cadre de la crise sanitaire.

L'ensemble de ces encaissements a permis à l'Etat, d'une part, d'assurer le financement de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement (les investissements sont intégralement autofinancés) et, d'autre part, de disposer des liquidités nécessaires aux versements réalisés dans le cadre de la recapitalisation des caisses de prévoyance (-0,1 milliard de francs) et au remboursement d'une partie de sa dette financière (-0,9 milliard de francs).

Enfin, les encaissements importants qui ont eu lieu dans les tout derniers jours de l'année 2022 ont contribué à accroître les liquidités disponibles sur le compte en banque de l'Etat (+0,2 milliard de francs).

Le rythme de diminution des charges d'intérêts sur emprunts est plus faible que les années précédentes avec la remontée des taux d'intérêts initiés par les banques centrales en 2022. Les charges d'intérêts sur emprunts sont passées de 126 millions de francs en 2021 à 124 millions de francs en 2022. Elles comprennent des intérêts négatifs pour 0,6 million de francs en 2022 contre 5 millions de francs en 2021. Ces charges sont ainsi supérieures de 4 millions de francs au budget, mais en diminution de 2 millions de francs par rapport aux comptes 2021.

6.2. Frein à l'endettement



En 2022, l'endettement moyen (moyenne de la somme des emprunts en fin de mois) recule de 0,6 milliard de francs pour s'établir à 11,8 milliards de francs contre 12,4 milliards de francs en 2021.

Par ailleurs, les revenus de l'Etat ont connu une forte croissance d'un milliard de francs par an entre 2020 et 2022. Ces derniers sont ainsi passés de 9 milliards de francs en 2020 à 11,1 milliards de francs en 2022, pour se rapprocher du montant de l'endettement moyen de 11,8 milliards de francs.

Cette double évolution, à la fois à la baisse de l'endettement moyen et à la hausse des revenus de l'Etat, 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. A noter que le mécanisme du frein à l'endettement ne sera plus applicable dès lors que cet objectif à long terme sera atteint.

7. Conclusion

Les entreprises actives dans les secteurs phares de l'économie genevoise ont enregistré en 2021 et 2022 des bénéfiques records dans un contexte économique mondial de guerre en Ukraine et de sortie de crise sanitaire. Ces bénéfiques et l'imposition résultant de la RFFA ont fortement contribué aux excellents résultats des comptes 2022.

Les revenus extraordinaires et la relative maîtrise des charges ont permis au niveau de la dette du canton de diminuer pour s'établir à 11,5 milliards de francs fin 2022.

Les investissements réalisés en 2022 se sont révélés faibles en comparaison de ce qui était prévu. La volonté du Conseil d'Etat d'augmenter ces investissements, en particulier pour accélérer la transition écologique, et les moyens financiers supplémentaires annoncés ne commenceront à produire leurs effets qu'à compter de la prochaine législature.

Le résultat exceptionnel du compte de fonctionnement 2022 ne doit pas occulter le fait que les fonds propres de l'Etat restent négatifs à fin 2022 et que l'Etat doit encore 3,7 milliards de francs à la CPEG. D'autre part, même si le montant des emprunts sur les marchés financiers a diminué, notre canton demeure le plus endetté des cantons suisses et la remontée des taux d'intérêts initiée par les banques centrales a déjà un effet sur le coût de la dette.

Nous devons donc rester prudents, car nous ne pouvons pas présumer que ces revenus exceptionnels se renouvelleront ces prochaines années. Des réformes structurelles demeurent essentielles en vue d'assurer des finances durablement saines.

Ces bons résultats ne doivent également pas faire oublier le contexte local, à savoir le retour de l'inflation, sur fond de crise énergétique, qui touche l'ensemble de la population, à peine la tête sortie de la crise sanitaire.

Finalement, au terme de la présente législature, le Conseil d'Etat laisse au futur gouvernement un canton dans une santé financière meilleure qu'en début de législature avec une dette en recul, malgré la mise en œuvre de réformes ambitieuses et l'avènement de crises majeures.