

**Financement de l'Etat de Genève  
par l'impôt sur le revenu et  
prévention de la précarité des contribuables**

**Travail de Bachelor réalisé en vue de l'obtention du Bachelor HES**

par :

**Natacha GIAMPAOLO**

Conseiller au travail de Bachelor :

**Georg NANEIX, professeur de fiscalité**

**Genève, le 1<sup>er</sup> juin 2012**

**Haute École de Gestion de Genève (HEG-GE)  
Economie d'entreprise**

## Déclaration

Ce travail de Bachelor est réalisé dans le cadre de l'examen final de la Haute école de gestion de Genève, en vue de l'obtention du titre d'économiste d'entreprise. L'étudiant accepte, le cas échéant, la clause de confidentialité. L'utilisation des conclusions et recommandations formulées dans le travail de Bachelor, sans préjuger de leur valeur, n'engage ni la responsabilité de l'auteur, ni celle du conseiller au travail de Bachelor, du juré et de la HEG.

« J'atteste avoir réalisé seule le présent travail, sans avoir utilisé des sources autres que celles citées dans la bibliographie. »

Fait à Genève, le 1<sup>er</sup> juin 2012

Natacha Giampaolo

## Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement et très sincèrement Monsieur Georg Naneix, Professeur de Fiscalité à la Haute Ecole de Gestion et conseiller au travail de Bachelor, pour son aide, sa patience et ses nombreux conseils qui m'ont accompagnée tout au long de la réalisation de ce travail de Bachelor.

Monsieur Daniel Jacquet, Service du contrôle et Monsieur André Mutzner, Chef du Service du recouvrement à l'Administration fiscale cantonale ainsi que Monsieur Berset, Directeur du Département des Finances, ont été extrêmement disponibles. Ils ont répondu à des questions parfois délicates et non publiques qui m'ont permis d'obtenir de nombreuses informations.

Je tiens également à remercier Monsieur Philipp Schrott, Chef de service des prestations spécialisées à l'Hospice Général de Genève, qui a bien voulu me recevoir dans le cadre d'un entretien et qui m'a transmis de précieux renseignements.

Finalement, je remercie de tout cœur les trois témoins qui ont été d'accord de témoigner d'une histoire de vie difficile et douloureuse. Ils ont apporté des expériences concrètes à ce travail de Bachelor.

# Sommaire

Comment améliorer les finances de l'Etat tout en prévenant la précarité des contribuables ? Cette équation paraît bien difficile à résoudre.

En effet, une amélioration des finances publiques signifie souvent soit une augmentation des impôts soit une diminution des prestations. Ces mesures sont tout à fait opposées au bien-être de la population, qui est une des responsabilités de l'Etat.

Une analyse des finances et des comptes de l'Etat ont permis de relever certains points faibles comme :

- Un budget réalisé sur la base d'estimations, nécessitant des correctifs importants
- Les charges plus élevées que les recettes, celles-ci provenant essentiellement des contribuables
- Un recours à l'emprunt, afin de pallier au manque d'autofinancement
- Une dette bien supérieure à ce qu'il serait raisonnable d'avoir, selon un consensus d'experts

Ajouté à ces éléments, un montant d'impôts irrécouvrables, représentant un manque à gagner important, qui est la cause directe de la difficulté que certains contribuables ont à payer leurs impôts et de comment cette perception s'effectue. A cela s'ajoute l'action sociale qui nécessite de plus en plus de moyens financiers.

Suite à ces constats, une proposition d'amélioration, quant à la perception de l'impôt sur le revenu, sera présentée. Elle permettrait notamment :

- ✓ D'améliorer les comptes de l'Etat, en limitant le montant d'impôts irrécouvrables
- ✓ De limiter le recours à l'emprunt, en diminuant le déficit public
- ✓ De prévoir des budgets sur des recettes estimées mais au plus proche de la réalité
- ✓ D'améliorer la situation des contribuables genevois grâce au prélèvement de l'impôt ajusté à leur situation et immédiatement

Ce travail est le résultat d'analyses qui ont permis d'arriver à cette conclusion.

# Table des matières

Déclaration.....	1
Remerciements .....	2
Sommaire.....	3
Table des matières.....	4
Liste des Tableaux .....	6
Liste des Figures.....	6
Introduction .....	7
<b>1. L'Etat.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Le secteur public .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 L'Etat de Genève.....</b>	<b>10</b>
1.2.1 <i>Les finances de l'Etat</i> .....	11
1.2.1.1 Les contributions publiques.....	12
1.2.2 <i>Le budget administratif de l'Etat de Genève</i> .....	13
1.2.2.1 Le compte de fonctionnement.....	13
1.2.2.2 Le compte d'investissement.....	14
1.2.2.3 Budget et compte 2011 .....	15
1.2.2.4 Financement 2011.....	18
1.2.2.5 Administration Fiscale Cantonale (AFC) .....	20
1.2.3 <i>Synthèse</i> .....	24
<b>2. La dette publique .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Dette - Etat de Genève.....</b>	<b>25</b>
2.1.1 <i>Intérêts</i> .....	26
2.1.2 <i>Indicateurs</i> .....	29
2.1.2.1 Ratio Dette – Produit Intérieur brut .....	29
2.1.2.2 Ratio Dette – Revenus .....	30
2.1.3 <i>Synthèse</i> .....	30
<b>3. Les contribuables genevois.....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 Action sociale .....</b>	<b>31</b>
<b>3.2 La précarité des contribuables .....</b>	<b>32</b>
3.2.1 <i>L'aide sociale financière (ASF) :</i> .....	33
3.2.2 <i>L'aide sociale non financière (ASnF) :</i> .....	34
3.2.3 <i>Témoignages</i> .....	35
3.2.4 <i>Synthèse</i> .....	39
<b>4. Part cantonale à l'irrecouvrable .....</b>	<b>39</b>
<b>4.1 Détermination de l'impôt.....</b>	<b>41</b>
4.1.1 <i>Synthèse</i> .....	44
<b>5. Solution potentielle.....</b>	<b>45</b>
<b>5.1 Nouveau mode de perception des acomptes provisionnels .....</b>	<b>45</b>
<b>5.2 Avantages pour l'Etat.....</b>	<b>46</b>
<b>5.3 Avantages pour les contribuables.....</b>	<b>48</b>

<b>Conclusion.....</b>	<b>49</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>51</b>
<b>Annexe 1 Processus de l'élaboration du budget du Canton de Genève..</b>	<b>54</b>
<b>Annexe 2 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF).....</b>	<b>55</b>
<b>Annexe 3 Loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2011 (LBu-2011) .....</b>	<b>56</b>

## Liste des Tableaux

Tableau 1	Budget et compte administratifs 2011 .....	16
Tableau 2	Part cantonale à l'irrecouvrable 2001-2011 .....	40
Tableau 3	Recouvrement des créances pour les assujettis 2011 .....	43

## Liste des Figures

Figure 1	Impôt sur le revenu des personnes physiques dans les pays de l'OCDE en pourcentage des recettes totales et du PIB (2003) .....	7
Figure 2	Répartition du revenu par secteur en pourcentage.....	12
Figure 3	Le schéma clé de la lecture des budgets et des comptes publics.....	15
Figure 4	Nature des revenus de fonctionnement en CHF .....	18
Figure 5	Nature des revenus de fonctionnement en %.....	19
Figure 6	Répartition du poste « impôts » par type d'impôts .....	19
Figure 7	Evolution de la dette à Genève .....	25
Figure 8	Evolution de la dette et des intérêts sur emprunts entre 2007 et 2011 .....	28
Figure 9	Comparaison des charges entre le budget et les comptes 2011 .....	31
Figure 10	Parcours type d'un contribuable genevois .....	42

## Introduction

Payer nos impôts fait partie de notre quotidien. Tous les contribuables, ou presque, sont contraints de payer cette charge afin d'honorer une obligation commune à tous et à tous les pays de l'OCDE<sup>1</sup>.

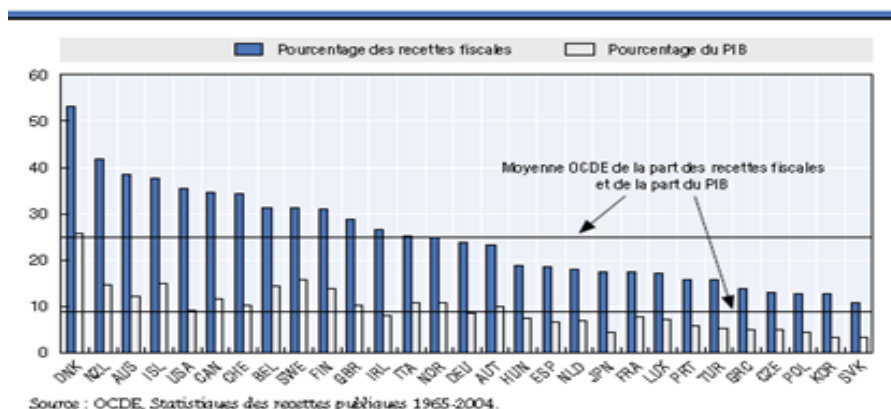
Malgré certaines différences, notamment le nombre de taux applicables dans les pays (un seul taux pour la Slovaquie et jusqu'à 16 pour le Luxembourg en 2005), on peut voir ci-dessous que pour la plupart des pays de l'OCDE, l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente un pourcentage relativement élevé par rapport aux recettes totales du pays.

En 2003, au Danemark par exemple, l'impôt sur le revenu ne représentait pas moins de 53% des recettes totales du pays. En Suisse, nous pouvons voir que nous nous situons

au-dessus de la moyenne de l'OCDE avec plus de 35% des recettes totales venant de l'impôt sur le revenu et donc, des contribuables.

**Figure 1**

**Impôt sur le revenu des personnes physiques dans les pays de l'OCDE en pourcentage des recettes totales et du PIB (2003)<sup>2</sup>**



Source : OCDE. Réformer l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Mars 2006. P.2

<sup>1</sup> Organisation de coopération et de développement économiques – 34 pays membres en 2010

<sup>2</sup> Un tel tableau, rassemblant la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par rapport aux recettes totales et au PIB n'est, hélas, pas disponible pour une année plus récente. Tous les pays ne figurent donc pas et on peut s'attendre à une diminution des recettes fiscales dans tous les pays de l'OCDE, suite à la crise et des mesures qui ont été prises afin d'amortir les effets de la récession.



Et le même constat s'applique à Genève. Comme nous pourrons le voir dans la première partie de ce travail, la perception des différents impôts est le principal revenu de l'Etat de Genève et représente près de 80% du total de ses recettes. Le revenu total est composé desdits impôts complétés par les revenus des biens de l'Etat ou par diverses recettes.

Sur ces 80%, représentant les recettes fiscales totales, la part de l'impôt versée par les personnes physiques représente 66%. Les personnes morales rapportent à l'Etat 22% de ses recettes fiscales et les 12% restant proviennent de la perception de différents impôts comme les impôts immobiliers, la part cantonale aux recettes fédérales, les droits de succession ou encore les impôts sur les véhicules routiers et les bateaux.

Avec une part de recettes si importante provenant des contribuables, l'Etat doit contrôler sa bonne perception. Différents services entrent jeu et ont différents rôles, du calcul du montant de l'impôt à son encaissement, passant par la vérification ainsi qu'à la sanction en cas de fraudes.

Avec le revenu des impôts, l'Etat devrait être en mesure de couvrir l'entièreté de ses charges et de financer l'ensemble des prestations dont bénéficie la population.

Nous comprendrons vite que tel n'est pas le cas.

Dans la deuxième partie de ce travail, nous pourrons voir que l'Etat doit faire face à des dépenses budgétaires qui ne sont pas couvertes par des recettes. Il y a donc un déficit public et l'appel à l'emprunt est inévitable. La dette publique augmente à chaque fois qu'un déficit public est financé par l'emprunt.

La dette de l'Etat peut s'avérer dangereuse, notamment au niveau de la charge que représentent les taux d'intérêts, qui peuvent fluctuer. Aucun Etat n'est à l'abri d'une augmentation de ceux-ci et la dette publique peut représenter un risque considérable pour les finances de celui-ci, voir sa faillite.

Parallèlement à cette situation, certains contribuables se retrouvent dans l'incapacité de payer leurs impôts et cela représente un manque à gagner important. Ceci n'est, bien entendu, pas fait pour améliorer les finances de l'Etat et diminuer le recours à l'emprunt.

L'impôt est perçu auprès des personnes assujetties, lesquelles sont imposées en fonction de leur capacité contributive. La charge fiscale varie donc d'un contribuable à l'autre et celui-ci devrait être en mesure de l'assumer.

Pourtant, et comme nous pourrions le voir dans la troisième partie de ce travail, la perception de l'impôt sur le revenu, comme elle est faite actuellement, peut poser problème.

Lors d'un changement de situation professionnelle (comme une augmentation de salaire) ou personnelle (comme une diminution des charges déductibles sur le revenu), le montant de l'impôt peut augmenter.

Certains contribuables se retrouvent alors dans une situation problématique et beaucoup ont une mauvaise surprise lorsqu'ils reçoivent leur avis de taxation, une année, voir même plus, après la modification réelle de leurs revenus. Certains se retrouvent dans des situations précaires.

La demande de modification d'acomptes provisionnels par les contribuables est rare. Ceci étant principalement dû au manque d'informations, de connaissances et de par la complexité du système.

Nous verrons quelle est la situation à Genève, quels sont les moyens de prévention pour lutter contre cette situation et quelles sont les aides à disposition dans le canton.

En effet, lorsque la totalité du budget n'est pas couverte par les recettes, l'Etat emprunte. Simultanément, un nombre non négligeable de contribuables ne paie pas tout ou partie leurs impôts dus. Ceci les met dans une situation précaire tout en empêchant l'Etat de couvrir son budget, à cause, entre autre, de ce manque à gagner.

Cette perte est appelée la part cantonale à l'irrecouvrable et nous pourrions voir que cette somme, cumulée sur ces dix dernières années, représente un montant très important. Le montant de l'impôt irrecouvrable est principalement dû au mode de prélèvement des acomptes provisionnels comme il est fait actuellement.

Suite à ces nombreux constats, il s'agira d'effectuer une proposition qui permettrait à l'Etat d'améliorer ses finances tout en prévenant la précarité des contribuables.

N'y aurait-il pas une autre façon de percevoir l'impôt, déjà familière et pratiquée par un bon nombre d'entreprises à Genève ? Celle-ci permettrait à l'Etat de percevoir chaque mois un montant fixe, lui permettant de faire un budget sur des recettes reflétant au mieux la réalité. De plus, elle limiterait les pertes dues au montant des impôts irrecouvrables et diminuerait le recours à l'emprunt.

# 1. L'Etat

Le but de ce premier chapitre est de comprendre le fonctionnement financier de l'Etat en passant notamment par l'étude de l'établissement de son budget, de son financement ainsi que par l'analyse des différents services directement liés à la perception de l'impôt. Cette partie nous permettra d'avoir une vision de la situation de l'Etat de Genève.

## 1.1 Le secteur public

Le secteur public est constitué essentiellement des administrations publiques, des organisations de sécurité sociale et des entreprises publiques.

Il produit des biens et services qui sont marqués par un caractère collectif.

L'ensemble des prestations que le secteur public fournit dans l'intérêt général de la population forme le service public.

L'Etat a trois fonctions principales qui sont :

- ✓ l'allocation optimale des ressources (fonction allocative)
- ✓ la distribution équitable de bien-être entre les individus, les régions et les générations (fonction redistributive)
- ✓ la stabilisation des fluctuations de la croissance économique, ce qui permet d'éviter les dérapages tels que la récession ou la surchauffe (fonction stabilisatrice)<sup>3</sup>

## 1.2 L'Etat de Genève

L'administration de l'Etat de Genève est divisée en sept départements qui ont chacun à leur tête un conseiller d'Etat :

1. Le Département des finances (DF), qui nous intéressera particulièrement
2. Le Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP)
3. Le Département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE)

---

<sup>3</sup> WEBER, Luc. La taille du secteur public. In : *Les finances publiques d'un Etat fédératif* : La Suisse. Paris : Economica, 1992. P.33

4. Le Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI)
5. Le Département de l'intérieur et de la mobilité (DIM),
6. Le Département de la solidarité et de l'emploi (DSE)
7. Le Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES)

Le département des finances réunit trois grandes directions générales :

1. Direction générale des finances de l'Etat
2. Direction générale de l'administration fiscale cantonale
3. Direction générale de l'office des poursuites

Auxquelles s'ajoutent trois offices :

1. Office des poursuites
2. Office des faillites
3. Office cantonal de la statistique

Le département des finances ne fournit pas de prestation publique, mais son rôle est extrêmement important quant au bon fonctionnement de l'Etat et de son administration, du fait qu'il en assure le financement.<sup>4</sup>

Pour ce faire, le Département des finances, et plus particulièrement l'administration fiscale cantonale, perçoit l'essentiel des contributions publiques.

### **1.2.1 Les finances de l'Etat**

L'Etat a besoin de ressources financières pour financer les activités que la constitution et que la loi lui confient, telles que les assurances sociales, l'enseignement, la santé ou les infrastructures.

Celles-ci proviennent de trois sources principales :

1. Le prélèvement des contributions publiques
2. Les revenus produits par ses propres biens, qui font partie du domaine public
3. L'emprunt

---

<sup>4</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Département des finances. Le département. <http://ge.ch/df/missions-et-prestations> (consulté le 28 mars 2012)

La perception des contributions publiques représente la source principale des recettes de l'Etat.

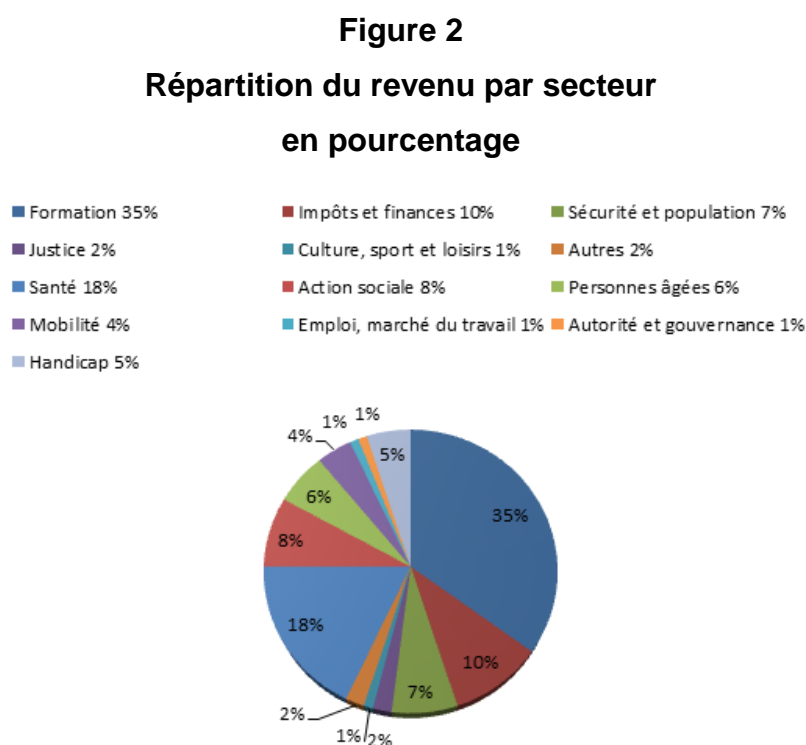
Les contributions publiques sont toutes les prestations en argent que l'Etat prélève auprès de ses assujettis.<sup>5 & 6</sup>

### 1.2.1.1 Les contributions publiques

Les contributions publiques prélevées par l'Etat sont essentiellement composées d'impôts directs et plus précisément de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques et de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales.

Les impôts directs constituent environ 70% des revenus de l'Etat. Ils sont perçus comme plus équitables que les impôts indirects car ils varient en fonction de la capacité financière de chacun.

Ce revenu, en pourcentage, est attribué à plusieurs secteurs, réparti de manière suivante<sup>7</sup> :



Source : Auteure, avril 2012, d'après la répartition faite en 2010

<sup>5</sup> Assujetti : ayant un lien personnel ou économique avec un État. L'assujettissement se traduit par le fait qu'un État pourra soumettre un particulier à l'impôt

<sup>6</sup> OBERSON, Xavier. Les principes fondamentaux. In : *Droit fiscal suisse*. Bâle, Genève, Munich : Helbing & Lichtenhahn, 2007. 3<sup>ème</sup> Ed. P.3

<sup>7</sup> Pourcentages basés sur la répartition du revenu par secteur en 2010

La taxation des impôts a lieu sur la base d'une déclaration d'impôts qui est remise à chaque contribuable et que celui-ci doit remplir complètement et conformément à la vérité.

Une fois en possession de la déclaration d'impôt, dûment remplie, signée et accompagnée des annexes requises, l'autorité fiscale contrôle et détermine le montant d'impôt dû à l'aide du barème de l'impôt, dans le cadre de la décision de taxation. Le contribuable est ensuite informé du résultat de cette opération.<sup>8</sup>

Dans le cadre de ce travail, nous n'aborderons pas les impôts indirects, ceux-ci étant sans lien direct avec la problématique étudiée et ne représentant qu'une part minime des recettes de l'Etat de Genève.

### **1.2.2 Le budget administratif de l'Etat de Genève**

Le budget du canton de Genève est réparti en 16 politiques publiques, finançant 61 programmes et 177 prestations. *« Les politiques publiques sont les grands domaines d'action de l'Etat. Elles recouvrent les missions de l'Etat inscrites dans les lois de portée générale. Les programmes correspondent au découpage stratégique des politiques publiques en groupes de prestations homogènes. Les prestations sont des biens ou services produits par une unité administrative et délivrés à des destinataires ou usagers externes à l'Etat, ou à d'autres unités administratives. Chaque programme est doté d'objectifs et assorti d'indicateurs mesurant l'efficacité et l'efficience, ainsi que de valeurs-cibles pour chacun de ces indicateurs. »*<sup>9</sup>

Le budget administratif se compose d'un compte de fonctionnement et d'un compte d'investissement.

#### **1.2.2.1 Le compte de fonctionnement**

Le compte de fonctionnement, voté par programme, est un compte de pertes et profits.

Les charges de ce compte sont essentiellement les charges de personnel, les dépenses générales, les intérêts passifs, les amortissements ou encore les subventions accordées ou redistribuées.

---

<sup>8</sup> Division Études et supports Administration fédérale des contributions. *Le système fiscal suisse*. 14<sup>ème</sup> Ed. Berne : Conférence suisse des impôts Commission information, 2011. P.18

<sup>9</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. *Finances publiques. Budget*. <http://ge.ch/finances/budget> (consulté le 15 janvier 2012)

Les revenus proviennent principalement des impôts, des revenus des biens de l'Etat, de contributions telles que les émoluments, les frais d'écolage ou les amendes et enfin, des subventions versées par la Confédération.

Le solde de ce compte représente le taux ou le degré de couverture des charges. Il représente également la variation de la fortune nette de la collectivité au cours de l'exercice.

Un excédent de revenus peut être placé dans le patrimoine financier ou être utilisé pour financer l'investissement.

Un excédent de charges réduit la fortune ou augmente le découvert, obligeant l'Etat à recourir à l'emprunt.

Ce manque de revenu entame la substance patrimoniale de la collectivité et peut être expliqué de deux manières différentes :

1. soit le canton vit au-dessus de ses moyens
2. soit les taxes ou les taux d'imposition sont trop faibles. Il y a donc là une insuffisance de recettes

#### **1.2.2.2 Le compte d'investissement**

Le compte d'investissement, voté par politique publique, comporte les dépenses et les recettes d'équipement.

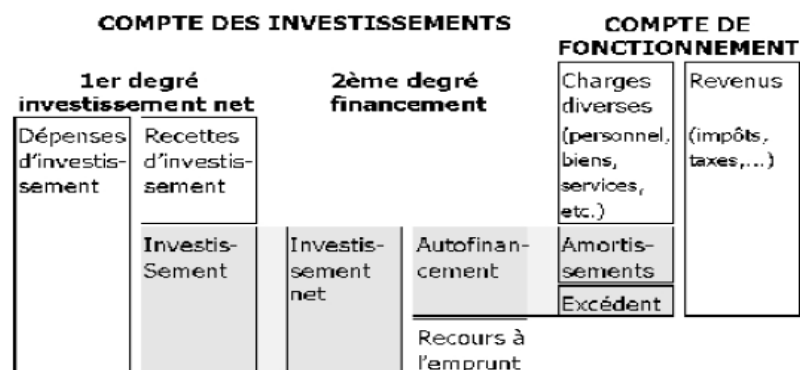
Les dépenses sont principalement des investissements propres (biens immobiliers comme terrains ou routes ou bien mobiliers comme meubles ou machines) ou des subventions accordées pour des investissements.

Dans les recettes, nous trouvons notamment les subventions reçues par la Confédération pour des investissements ou la reprise de l'excédent de revenus du compte de fonctionnement. S'il y a un découvert, il y aura là recourt à l'emprunt.

L'explication de ce qui précède est représentée sur le schéma ci-dessous. Ce schéma est une représentation théorique des budgets et des comptes publics, il ne faut donc pas prendre en considération l'échelle, notamment au niveau des recettes d'investissement ou de l'autofinancement, qui varient fortement en fonction de la conjoncture.

**Figure 3**

**Le schéma clé de la lecture des budgets et des comptes publics**



Source : Formation des journalistes – Budgets et comptes publics. P.4

Le vote du budget par le Grand Conseil doit avoir lieu avant le 31 décembre de chaque année. (Cf. annexe 1 Processus d'exécution budgétaire)

### 1.2.2.3 Budget et compte 2011

Le budget de fonctionnement 2011 prévoyait un résultat net négatif de CHF 175'042'019. --.

Ce déficit représente un excédent de charges. Celui-ci est permis à concurrence de la réserve conjoncturelle disponible du canton, suivant l'article 7 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat. (Cf. annexe 2 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat).

Cette réserve conjoncturelle se monte à 1.04 milliard de francs et a pu être formée grâce aux résultats positifs des années 2006-2009.

Le budget d'investissement prévoyait lui un montant d'investissement net de CHF 771'095'639. --.

D'après l'article 10 de la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2011 (LBu-2011), le Conseil d'Etat est autorisé à émettre des emprunts afin d'assurer l'exécution du budget administratif, au nom de l'Etat de Genève. (Cf. annexe 3 Loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2011)



Le tableau suivant nous permet de comparer le budget voté, avec le résultat effectif de 2011 et de constater les différences qui en découlent<sup>10&11</sup> :

**Tableau 1**  
**Budget et compte administratifs 2011**

<b>Budget et compte administratifs 2011</b>		<b>en CHF</b>
	<b>Compte 2011</b>	<b>Budget 2011</b>
<b>Fonctionnement</b>		
Revenus	8'253'037'480. --	7'615'967'883. --
Charges	8'059'937'853. --	7'791'009'902. --
<b>Résultat net</b>	<b>193'099'627. --</b>	<b>(175'042'019). --</b>
<b>Investissement</b>		
Recettes	223'400'000. --	152'409'359. --
Dépenses	725'900'000. --	923'504'998. --
<b>Investissements nets</b>	<b>502'500'000. --</b>	<b>771'095'639. --</b>
<b>Total</b>	<b>(309'400'373. --)</b>	<b>(946'137'658. --)</b>

*Source : Auteure, avril 2012*

Nous pouvons constater que les résultats sont négatifs, tant sur la base du budget que sur celle du compte définitif, rendant l'appel à l'emprunt inévitable.

<sup>10</sup> Chiffres tirés du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 2. *Rapport sur les comptes 2011 - Compte de fonctionnement*. P.372-373 [http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome2\\_418p\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome2_418p_web.pdf) (consulté en avril, mai 2012)

<sup>11</sup> Chiffres tirés de la présentation illustrée des comptes 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. P. 36 [http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/1\\_ppt\\_comptes\\_2011\\_finalnew\\_0.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/1_ppt_comptes_2011_finalnew_0.pdf) (consulté en avril, mai 2012)

Il est également important de relever, à ce stade, que le montant de l'impôt sur les personnes physiques et morales est inconnu lors de la préparation des états financiers, faisant seulement l'objet d'estimations basées sur les revenus et la fortune et les bénéfices et le capital passés.

Exception faite pour l'impôt à la source qui est perçu dans le courant de l'année correspondante. L'estimation est donc réalisée à partir de l'impôt effectivement perçu. A la clôture des comptes, la perception de l'impôt à la source est connue<sup>12</sup>.

De plus, on peut noter que les charges augmentent plus que les revenus d'une année à l'autre. Les revenus ont augmenté de 111 millions de francs par rapport aux comptes 2010 (+1,4%) et les charges de 191 millions (+2.4%)<sup>13</sup>.

Entre 2010 et 2011, le ratio entre les revenus et les charges passe de 103,5% à 102,4%.

---

<sup>12</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État*, États financiers P.35  
[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)  
(consulté en avril, mai 2012)

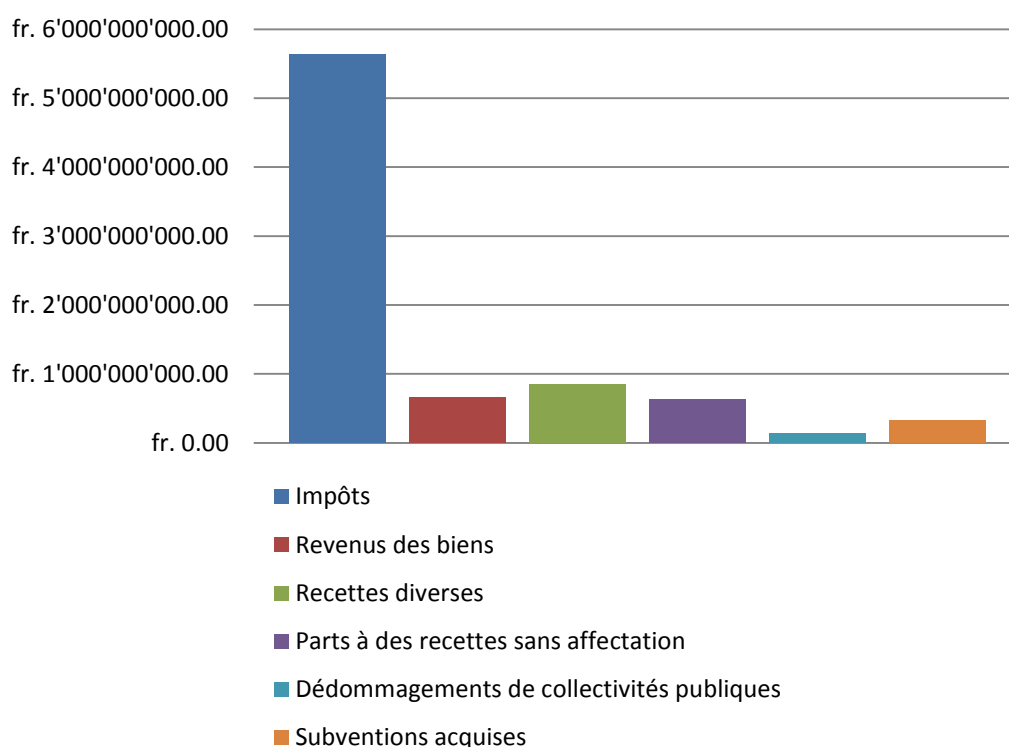
<sup>13</sup> Chiffres tirés de la présentation illustrée des comptes 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. P.3  
[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/1\\_ppt\\_comptes\\_2011\\_finalne\\_w\\_0.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/1_ppt_comptes_2011_finalne_w_0.pdf) (consulté le 1er mai 2012)

#### 1.2.2.4 Financement 2011<sup>14</sup>

Les impôts, et plus précisément les impôts directs, sont les principaux revenus de l'Etat.

Il est intéressant de voir de quelle manière l'Etat s'est financé en 2011 avec les deux graphiques ci-dessous, qui représentent la nature des revenus de fonctionnement en CHF et en %<sup>15</sup>:

**Figure 4**  
**Nature des revenus de fonctionnement en CHF**

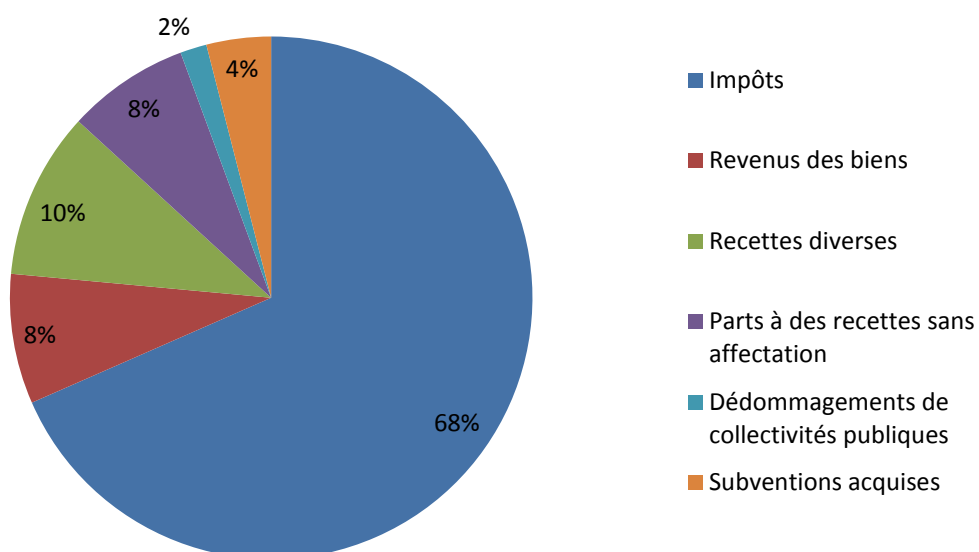


Source : Auteure, mai 2012

<sup>14</sup> Le poste de revenu « **Patentes et concessions** » (faisant partie des revenus de fonctionnement) a été volontairement supprimé du calcul car celui-ci ne représente que 0.17% des revenus de l'État et devenait invisible sur les graphiques

<sup>15</sup> Chiffres tirés du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 2. Rapport sur les comptes 2011 - Compte de fonctionnement. P.373  
[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome2\\_418p\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome2_418p_web.pdf)  
(consulté en avril, mai 2012)

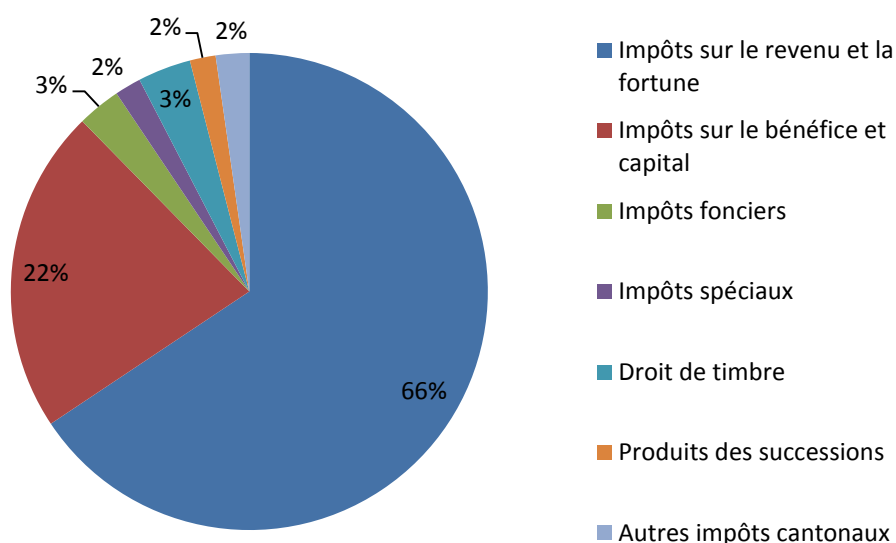
**Figure 5**  
**Nature des revenus de fonctionnement en %**



*Source : Auteure, mai 2012*

Sur le graphique suivant et afin de comprendre l'importance du poste de revenus « impôts » dans les comptes de l'Etat, nous pouvons voir les types d'impôts qui le composent:

**Figure 6**  
**Répartition du poste « impôts » par type d'impôts**



*Source : Auteure, mai 2012*

Ces graphiques nous démontrent deux choses :

1. L'Etat, en 2011, s'est financé à hauteur de 68% grâce aux impôts. Ils représentent le poste de revenus le plus important et sans lequel l'Etat ne pourrait survivre, d'où l'importance d'assurer un suivi et un contrôle de la perception de ceux-ci
2. L'impôt sur les personnes physiques rapporte à l'Etat plus de 66% de ses recettes fiscales, 85% provenant de l'impôt sur le revenu et 15% de l'impôt sur la fortune

Afin de prévoir des budgets au plus juste, il est extrêmement important que l'Etat connaisse précisément le montant des impôts qu'il perçoit, notamment ceux prélevés auprès des contribuables personnes physiques puisqu'ils représentent 66% des impôts totaux.

Ce rôle est assuré en grande partie par le département des finances, et plus particulièrement par l'Administration Fiscale Cantonale.

#### **1.2.2.5 Administration Fiscale Cantonale (AFC)<sup>16</sup>**

L'administration fiscale cantonale compte pas moins de 530 collaborateurs et perçoit l'essentiel des recettes publiques permettant à l'Etat son bon fonctionnement.

Les missions de cette administration se résument en 5 grands axes<sup>17</sup> :

1. Procède au calcul des impôts périodiques et uniques
2. Suit et encaisse les créances fiscales pour le compte de l'Etat, des communes, de la Confédération et des églises
3. Assure le suivi de la politique législative en matière fiscale
4. Vérifie, détecte et punit les fraudes
5. Détient les comptes fiscaux et estime les recettes fiscales pour le budget et les comptes, les comptabilise et en assure le suivi

---

<sup>16</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Département des finances. Administration fiscale cantonale. <http://ge.ch/df/administration-fiscale-cantonale> (consulté en mars, mai 2012) (mise à jour du nombre de collaborateurs)

<sup>17</sup> Dans le cadre de ce travail, l'auteur se concentrera uniquement sur le rôle de perception de l'AFC et des services qui en découlent.

### Direction de la perception

La direction de la perception se charge de l'encaissement des impôts cantonaux et communaux, de l'impôt fédéral direct ainsi que celui d'autres taxes.

Ce service assure les rentrées de liquidités dont la Confédération, le canton de Genève, les communes genevoises et les églises ont besoin pour faire face aux charges qui les incombent.

La direction de la perception comprend six services qui sont :

1. Service de l'impôt à la source
2. Service du recouvrement
3. Service du contentieux
4. Service des taxes sur le tourisme et de l'impôt sur les chiens
5. Service des remises d'impôts et du traitement des actes de défaut de biens
6. Service de la comptabilité des impôts Etat

### Service de l'impôt la source

Le prélèvement de l'impôt à la source revient, pour l'employeur, à verser à l'employé un salaire net d'impôt.

A charge pour l'employeur de reverser à AFC l'impôt à la source prélevé.

Le service de l'impôt à la source a comme principales tâches de percevoir l'impôt qui a été prélevé par les employeurs, de contrôler et si besoin, de rectifier l'imposition des employés qui y sont soumis.

D'après le rapport « Réalisations par politiques publiques »<sup>18</sup>, pas moins de 142'226 assujettis ont été imposés à la source en 2011. Par rapport à 2010, où le nombre était de 133'385 assujettis, on peut noter une augmentation de 6.2% de ceux-ci.

---

<sup>18</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'État - Rapport de gestion du Conseil d'État de la République et canton de Genève. *Réalisations par politiques publiques*. P.64  
[http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2011/doc/politiques\\_publicques.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2011/doc/politiques_publicques.pdf)  
(consulté en avril et mai 2012)

Cette évolution représente en CHF une augmentation du montant de l'impôt à la source de plus de 8,3%<sup>19</sup>.

Toujours selon le rapport « «Réalizations par politiques publiques », 27'579 personnes morales assujetties ont été comptabilisées à Genève à la fin 2011<sup>20</sup>. 16'000<sup>21</sup> sont recensées par le service de l'impôt à la source comme devant prélever ledit impôt. Ce chiffre représente 58% du total des personnes morales assujetties à Genève.

Ces entreprises sont qualifiées de Débiteurs de Prestations Imposables (DPI). Elles doivent retenir le montant de l'impôt sur les salaires qu'elles versent à leurs employés imposés à la source et doivent verser périodiquement l'impôt retenu à l'AFC. Elles sont responsables du paiement de l'impôt à la source.

#### Service du recouvrement

Ce service s'occupe de l'encaissement des créances fiscales cantonales et communales et de l'impôt fédéral direct des personnes physiques et morales et perçoit la taxe professionnelle de certaines communes.

Quatre groupes se répartissent le traitement des comptes des personnes physiques, des salariés, des indépendants et des personnes qui n'ont pas d'activité lucrative. Un dernier groupe se charge des personnes morales.

Ces groupes s'occupent, notamment, de surveiller la rentrée régulière des acomptes provisionnels, de l'octroi de délais de paiement ou d'arrangements avec des contribuables ayant des difficultés financières momentanées, de traiter les comptes qui présentent un solde créditeur en faveur des contribuables et enfin, ils s'occupent des poursuites en cours pour les personnes physiques résidentes à Genève.

---

<sup>19</sup> Chiffres tirés du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers* P.54 [http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)

(consulté en avril et mai 2012)

<sup>20</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'État - Rapport de gestion du Conseil d'État de la République et canton de Genève. *Réalizations par politiques publiques*. P.62

[http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2011/doc/politiques\\_publicques.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2011/doc/politiques_publicques.pdf)  
(consulté en avril et mai 2012)

<sup>21</sup> Information obtenue de la part de L'équipe Ligne Directe du service DF – DGAFC (Département des Finances) (nombre d'entreprises inconnu)

Pour soutenir ces rentrées fiscales, le service de la perception a envoyé 252'022 courriers de relances et déposés 52'267 réquisitions de poursuites en 2011. 334 séquestres déposés ont conduit à des saisies de salaires ou à des arrangements de paiement<sup>22</sup>.

### Service du contentieux

Service du contentieux intervient en dernier ressort lorsque le contribuable ne s'acquitte pas du paiement de ses impôts, après avoir reçu rappels et sommations des différents services concernés.

Ce service a pour but de récupérer les différents impôts et taxes et est divisé en 3 groupes.

Les deux premiers gèrent les dossiers des personnes physiques au rôle ordinaire des contribuables et des travailleurs étrangers (excepté les indépendants imposés à la source). Ils sont en relation avec l'office des poursuites afin de mettre en œuvre la procédure d'exécution forcée.

Le troisième groupe gère les dossiers des personnes morales et ceux des débiteurs d'impôts spéciaux. Il se charge aussi d'entamer des procédures de poursuites contre les employeurs qui ne versent pas l'impôt perçu à la source sur leurs employés.

**En 2011, le département des finances a comptabilisé un montant d'impôts irrécouvrables de 120 millions de francs, étant la cause directe des difficultés financières des contribuables personnes physiques et personnes morales.**<sup>23</sup>

### Service des remises d'impôts

Ce service traite toutes les demandes de remises d'impôts qui sont réclamées par les contribuables (personnes physiques et morales) pour les impôts cantonaux, communaux et de l'impôt fédéral direct, ainsi que les cas des droits d'enregistrement, de successions ou encore de la taxe militaire. Il s'occupe également des demandes de rachats d'actes de défaut de biens.

---

<sup>22</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'État - Rapport de gestion du Conseil d'État de la République et canton de Genève. *Réalisations par politiques publiques*. P.63  
[http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2011/doc/politiques\\_publicques.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2011/doc/politiques_publicques.pdf)  
(consulté en avril et mai 2012)

<sup>23</sup> Information obtenue de la part de L'équipe Ligne Directe du service DF – DGAFC (Département des Finances)



### 1.2.3 Synthèse

Dans cette première partie, nous avons analysé la situation financière du canton et constaté que les comptes et budgets déficitaires doivent être financés par l'emprunt, rendant l'augmentation de la dette inévitable.

Nous avons également constaté que l'impôt sur les personnes physiques représente la source principale des impôts prélevés par l'Etat pour assurer son financement.

Or, le montant desdits impôts fait l'objet d'estimations dans les budgets, entraînant des corrections importantes pour les comptes finaux réels de chaque exercice.

Ceci représente donc un problème de pilotage considérable comme nous pourrions le voir par la suite.

Lors de l'établissement du budget, le montant de l'impôt à la source à percevoir fait aussi l'objet d'une estimation. Néanmoins, cette estimation est beaucoup plus précise que pour les contribuables imposés au rôle ordinaire, l'impôt à la source étant perçu sur des salaires réels et immédiatement.

Après cette analyse, deux problèmes se posent :

1. Le recours à l'emprunt pour financer les charges qui ne sont pas couvertes par les recettes
2. La nécessité de budgéter, de contrôler et de percevoir les recettes fiscales des personnes physiques de la manière la plus réaliste possible afin de prévoir un budget au plus proche de la réalité

Parallèlement, il s'agit d'éviter au maximum le montant des impôts irrécouvrables qui représente un manque à gagner important.

## 2. La dette publique

Lorsqu'une collectivité engage plus de dépenses qu'elle n'a de revenus, elle fait face à un déficit. Elle doit donc emprunter pour honorer ses obligations. La dette est l'ensemble des emprunts contractés par l'Etat, à court, moyen et long terme.

Cette dette engendre des intérêts qui, de ce fait, diminuent le disponible que l'Etat peut employer à la couverture de ses charges. De plus, le remboursement de la dette peut représenter un poids important dans le budget.

Un des principaux risques du recours à l'emprunt est donc le taux d'intérêts, susceptible d'augmenter lorsque l'emprunt est conclu à taux variable. Il peut menacer la santé financière d'un pays ou d'un Etat, voir entraîner sa faillite.

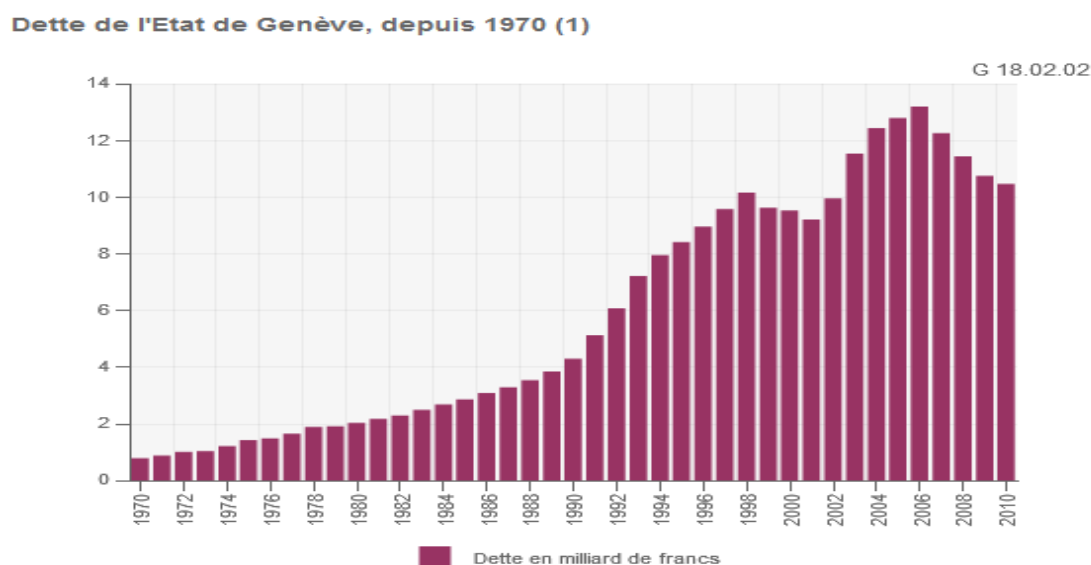
Dans la suite de ce travail, nous analyserons la situation à Genève. Nous verrons notamment l'évolution de la dette publique au cours des dernières décennies, à combien elle s'élève, le taux d'intérêts et le montant que ceux-ci représentent.

Nous verrons également ce que la dette publique représente, en chiffre, dans l'économie du canton.

## **2.1 Dette - Etat de Genève**

Tout d'abord, sur le graphique suivant, il est frappant de constater l'évolution de la dette de l'Etat de Genève au cours de ces 40 dernières années :

**Figure 7**  
**Evolution de la dette à Genève**



Source : OCSTAT. Statistiques cantonales. 12.2011

On peut remarquer que la dette a explosé à Genève depuis les années 90 (tout comme au niveau national) et a atteint un pic en 2006, puis, grâce à des freins à l'endettement, a connu 4 années de baisse, soit jusqu'en 2010.

En 2011, pour la première fois depuis 4 ans, la dette enregistre une hausse de 741 millions de francs et atteint 11.2 milliards de francs à la fin de l'année.

Cette augmentation est due à plusieurs facteurs<sup>24</sup>, cités ci-dessous dans l'ordre d'importance décroissante :

1. Insuffisance de revenus pour couvrir les charges (Voir p. 16)
2. Correction des montants d'impôts due aux acomptes provisionnels mal estimés (270 millions de CHF)
3. Modification de délai de paiement en faveur de la Confédération (94 millions de CHF)
4. Mesures sociales (66 millions de CHF)

D'après les prévisions budgétaires<sup>25</sup>, la dette devrait continuer à progresser en 2012 et atteindre 11.4 milliards de francs en fin d'année.

Des mesures opérationnelles sont prises par l'Etat pour réduire la dette, comme l'optimisation de la gestion des liquidités de l'Etat ou des mesures incitatives en faveur des contribuables.<sup>26</sup>

### 2.1.1 Intérêts

En 2011, les intérêts passifs et frais d'emprunts ont coûté à l'Etat plus de 300 millions de francs<sup>27</sup>, ce qui représente près de 4% de ses revenus. Ce montant diminue donc le disponible pour la couverture des charges.

De plus, l'Etat est exposé à différents risques et principalement à celui de voir augmenter les taux d'intérêts sur les emprunts à taux variables.

---

<sup>24</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. *Présentation illustrée des comptes*. P.6  
[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/1\\_ppt\\_comptes\\_2011\\_finalnew\\_0.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/1_ppt_comptes_2011_finalnew_0.pdf) (consulté en avril et mai 2012)

<sup>25</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Budget. Projet de budget 2012. *Présentation du projet de budget par programme 2012*. P. 29  
[http://ge.ch/finances/system/files/common/projet\\_budget/powerpoint\\_pb\\_2012\\_master-ceok.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/projet_budget/powerpoint_pb_2012_master-ceok.pdf) (consulté en mai 2012)

<sup>26</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'État - Rapport de gestion du Conseil d'État de la République et canton de Genève. *Réalisations par politiques publiques*. P.60  
[http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2011/doc/politiques\\_publicques.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2011/doc/politiques_publicques.pdf) (consulté en avril et mai 2012)

<sup>27</sup> Chiffres tirés du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 2. *Rapport sur les comptes 2011 - Compte de fonctionnement*. P.372  
[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome2\\_418p\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome2_418p_web.pdf) (consulté en avril, mai 2012)

Afin de limiter au maximum ce risque, la part de la dette à taux variable ne devrait pas dépasser 30% de la dette totale.<sup>28</sup>

Au 31 décembre 2011, les emprunts à taux variables représentaient 20% <sup>29</sup>de la dette publique totale, pour un montant de plus de 2.2 milliards de francs<sup>30</sup>, ce qui est tout de même considérable.

Après une analyse de sensibilité au taux d'intérêts, il est ressorti que si le taux d'intérêts augmentait de 1% en 2011, le résultat de l'Etat pour l'exercice diminuerait de 23 millions de francs.<sup>31</sup>

C'est un risque conséquent qui peut mettre en péril la santé financière de l'Etat. Le taux varie en fonction du marché et l'Etat de Genève n'a aucune influence sur celui-ci.

De plus, au 31 décembre 2011, aucun instrument financier de couverture contre le risque de taux d'intérêts n'a été contracté par l'Etat.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Chiffre tiré du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers*. P.89 [http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)

(consulté en avril, mai 2012)

<sup>29</sup> Chiffre tiré du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers*. P.89 [http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)

(consulté en avril, mai 2012)

<sup>30</sup> Chiffre tiré du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers*. P.88 [http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)

(consulté en avril, mai 2012)

<sup>31</sup> Chiffre tiré du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers*. P.89 [http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)

(consulté en avril, mai 2012)

<sup>32</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers*. P.89 [http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)

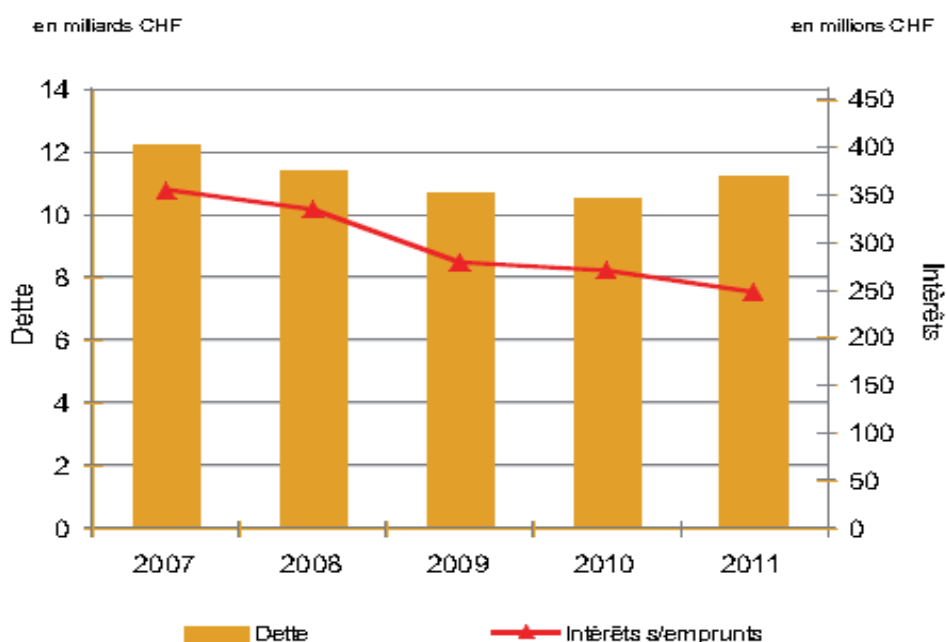
(consulté en avril, mai 2012)

D'autres risques, comme le taux de change sur les emprunts en devises, le risque de crédit, le risque de prix ou le risque de liquidités doivent être pris en considération<sup>33</sup>.

La gestion des risques incombe principalement la Trésorerie générale de l'Etat (TGE).<sup>34</sup> Des mesures sont prises pour chaque risque afin de les contrôler ou de les limiter.

Néanmoins, et malgré une évolution de la dette, la charge d'intérêts diminue grâce à la baisse des taux à court et à long terme, comme nous pouvons le voir ci-dessous :

**Figure 8**  
**Evolution de la dette et des intérêts sur emprunts**  
**entre 2007 et 2011**



Source : Rapport sur les comptes individuels 2011. P.7

<sup>33</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers* p.88-92

[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf) (consulté en avril, mai 2012)

<sup>34</sup> La gestion des risques ne sera pas développée dans le cadre de ce travail

Par conséquent, le montant des intérêts de la dette de l'Etat s'est élevé à 248 millions de francs pour 2011, soit 6 millions de moins que ce prévu au budget pour le même exercice<sup>35</sup>.

## 2.1.2 Indicateurs

Plusieurs indicateurs peuvent être utilisés afin de mesurer la santé financière d'un pays. Dans le cadre de ce travail, nous en citerons deux principaux.

### 2.1.2.1 Ratio Dette – Produit Intérieur brut

Cet indicateur est souvent utilisé pour mesurer la santé financière d'un pays ou d'un Etat.

Une des manières de mesurer le PIB est de comptabiliser la richesse produite par un pays ou par un Etat dans une année donnée, en englobant l'ensemble des revenus des salariés, des entreprises et de l'Etat.

Pour Genève, la dette se monte à 11.2 milliards de francs pour un PIB de 44.7 milliards de francs<sup>36</sup> (2011). Celle-ci représente 25% du Produit Intérieur Brut et est donc bien au-dessous des 60% autorisés, d'après un des critères de Maastricht<sup>37</sup>.

Cet indicateur doit être pris avec précaution car, comme le souligne Monsieur Charles Gave<sup>38</sup>, faire cette comparaison « reviendrait à dire que la totalité du PIB produit dans un pays appartient à l'Etat », ce qui est faux, alors que la dette publique, elle, est le fruit d'emprunts suite aux déficits de l'Etat.

---

<sup>35</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'État - Rapport de gestion du Conseil d'État de la République et canton de Genève. *Réalisations par politiques publiques*. P.60  
[http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2011/doc/politiques\\_publicques.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2011/doc/politiques_publicques.pdf)  
(consulté en avril et mai 2012)

<sup>36</sup> Chiffre tiré du rapport sur les Comptes d'État de Genève 2011 - RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers*. P.26  
[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)  
(consulté en avril, mai 2012)

<sup>37</sup> Critères basés sur des indicateurs économiques que doivent respecter les pays membres de l'Union européenne  
([http://fr.wikipedia.org/wiki/Crit%C3%A8res\\_de\\_convergence](http://fr.wikipedia.org/wiki/Crit%C3%A8res_de_convergence))  
(consulté en mai 2012)

<sup>38</sup> GAVE, Charles. *L'État est mort, vive l'état!* Bourin Editeur. Septembre 2010. P. 79

### **2.1.2.2 Ratio Dette – Revenus**

Cet indicateur paraît plus réaliste. En effet, prendre les revenus de l'Etat pour les comparer à sa dette est bien plus pertinent.

D'après un consensus d'experts,<sup>39</sup> une dette acceptable pour un Etat ne devrait pas dépasser le total de ses revenus courants annuels.

Or, dans le cas de Genève, les revenus totaux pour 2011 se sont élevés à un peu plus de 8.2 milliards de francs pour une dette de 11.2 milliards de francs.

La dette excède donc de 37% les revenus de l'Etat et représente 2 fois le montant de ses revenus fiscaux.

### **2.1.3 Synthèse**

De cette deuxième partie, nous retiendrons principalement que l'Etat s'endette afin de couvrir ses charges.

L'endettement étant dû, pour une part non négligeable, aux « erreurs » dans l'estimation des différents impôts à percevoir.

Il est également ressorti que l'Etat est plus endetté que ce qu'il le devrait et malgré des taux d'intérêts relativement faibles, il doit tout de même prendre en compte de nombreux risques qui en découlent.

L'Etat n'est absolument pas à l'abri d'une hausse des taux d'intérêts des emprunts qu'il souscrit à taux variables et doit prendre en considération l'augmentation importante de charges que cela pourrait provoquer.

De plus, le remboursement de la dette affaiblit la croissance économique.

---

<sup>39</sup> GERBER, Louis. David Hiler et la dette publique de Genève (en ligne). In : *Cosmopolis*. 19.10.10  
[http://www.cosmopolis.ch/f/politique/f0064/david\\_hiler\\_et\\_la\\_dette\\_publique\\_de\\_geneve\\_f064000.htm](http://www.cosmopolis.ch/f/politique/f0064/david_hiler_et_la_dette_publique_de_geneve_f064000.htm) (consulté mai, avril 2012)

### 3. Les contribuables genevois

Dans cette troisième partie et parallèlement, il s'agit de s'intéresser de manière plus précise aux contribuables genevois et plus particulièrement aux contribuables ayant des difficultés financières.

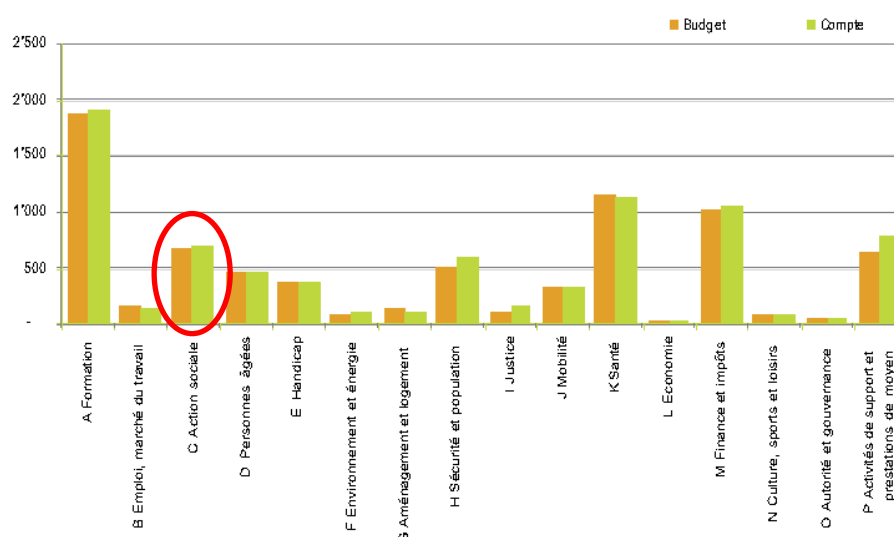
Les contribuables sont la source directe la plus importante des revenus de l'Etat. Et pourtant, chaque année, l'Etat enregistre des pertes importantes de recettes dues à l'impossibilité, pour certains contribuables, de payer leurs impôts, alors qu'ils auraient dû être perçus.

De plus, l'Etat engage des montants importants dans la politique publique « Action sociale » et l'augmentation est visible chaque année.

#### 3.1 Action sociale

Les charges relatives à l'action sociale représentent environ 8% du revenu de l'Etat de Genève et comme nous pouvons le voir sur le graphique ci-dessous, il est le 5<sup>ème</sup> secteur<sup>40</sup> nécessitant le plus de moyens, après la formation, la santé, les finances et impôts et les activités de supports et prestations de moyens.

**Figure 9**  
**Comparaison des charges entre**  
**le budget et les comptes 2011**



Source : Rapport sur les comptes individuels 2011. P.14

<sup>40</sup> Pour comparaison : 7'172 emplois équivalent temps plein pour la formation contre 143 pour l'action sociale



En 2011, un total de 683 millions de francs avait été budgétisé et 16 millions supplémentaires ont été nécessaires pour faire face à la hausse des charges d'assistance.

L'augmentation des charges relatives à l'action sociale est la conséquence directe de la précarité des contribuables.

En 2011, et pour la troisième année consécutive, l'Hospice général de Genève a enregistré une forte hausse des demandes d'aides sociales.

Le nombre de bénéficiaires a atteint 20'025 personnes (11'648 dossiers) et une augmentation de 5% est prévue pour 2012.<sup>41</sup> Ce chiffre représente tout de même plus de 7.5% du total des personnes physiques assujetties à Genève.

Il est maintenant intéressant de relever quelles sont les causes principales de la précarité à Genève et quelles sont les aides proposées.

### **3.2 La précarité des contribuables**

La précarité à Genève peut être résumée en 4 thèmes principaux :

1. La précarité monétaire
2. La précarité de l'emploi
3. La précarité liée au logement
4. La précarité familiale

Toutes ces formes de précarité se traduisent par une précarité financière.

La précarité à Genève est plus forte dans certaines communes, telles que Genève, Vernier et Onex, où réside le plus grand nombre de contribuables dits à « bas revenus », c'est-à-dire que leur revenu n'excède pas 89'134. -- CHF pour les contribuables mariés et 37'447. -- CHF pour les contribuables célibataires.<sup>42</sup>

L'Hospice général de Genève, qui est chargé de la mise en œuvre de la politique sociale du canton, propose deux types d'aide : l'aide sociale financière et l'aide sociale non financière.

---

<sup>41</sup> HAMEL, Ian. L'aide sociale augmente, et alors? In : *GHI*. 28-29 mars 2012. P.7

<sup>42</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Statistiques cantonales. Les 21 domaines. Revenus et fortune des ménages. Communiqué de presse. [http://www.ge.ch/statistique/tel/comprese/2009/geneve\\_cp\\_2009\\_46.pdf](http://www.ge.ch/statistique/tel/comprese/2009/geneve_cp_2009_46.pdf)  
(consulté en mars et avril 2012)

Les rapports de l'Hospice général de Genève, faits par le service des études et statistiques pour l'année 2010 et qui nous ont été mis gracieusement à disposition<sup>43</sup>, permet de discerner les profils ressortant et les causes du recours à l'aide sociale.

Ces rapports se subdivisent en deux : l'Aide sociale financière et l'Aide sociale non financière.

### 3.2.1 L'aide sociale financière (ASF) :

L'aide sociale financière comprend tous les titulaires de dossier ayant bénéficié d'au moins une prestation financière.

- 9'285 dossiers ASF ont reçu au moins une prestation en 2010, soit une augmentation de 306 dossiers par rapport à 2009 (+ 3,4 %)
- 16'191 personnes sont concernées par l'ASF, soit une hausse de 3.8% par rapport à 2009
- Le total de dossiers avec une prestation durant l'année est passé de 8'614 titulaires en 2008 à 9'285 titulaires en 2010 soit une augmentation de 7,78 %
- L'évolution en pourcentage du nombre de dossiers avec prestation est plus élevée que l'évolution en pourcentage de la population résidente du canton
- La moyenne d'âge des titulaires est de 40 ans pour les hommes et 37 ans pour les femmes
- 16% des titulaires sont des jeunes adultes (18-25 ans)
- 50% des titulaires de dossier sont **endettés** (problématique la plus fréquente) et 39% ont des difficultés à gérer leur budget
- 24.1% des titulaires de dossiers ont des arriérés de cotisation d'assurance maladie et de frais médicaux
- 19.2% des titulaires de dossiers ont des arriérés d'impôts

---

<sup>43</sup> Service des études et statistiques – Statistique annuelle 2010 – Dossiers de l'Aide sociale financière et dossiers de l'Aide sociale non financière – juillet 2011. Remis en mains propres lors de l'entretien du 6 mars 2012 avec Monsieur Philipp Schrott – Chef du service des prestations spécialisées – Hospice général de Genève

### 3.2.2 L'aide sociale non financière (ASnF) :

L'aide sociale non financière répond à des principes d'actions, comprenant la prévention et l'information, l'orientation et le conseil, l'appui administratif et l'aide à la gestion financière.

- Le nombre de titulaires de dossier ASnF est passé de 3'002 en 2009 à 2'390 en 2010 (-20.4%)
- La moyenne d'âge des titulaires est de 51 ans pour les hommes et de 52 ans pour les femmes
- 7% des titulaires sont de jeunes adultes (18-25 ans)
- Plus d'un tiers des titulaires est endetté (36.2%)
- 35.9% des titulaires rencontrent des difficultés à gérer un budget
- Parmi les titulaires endettés, 12.6% des dettes sont liées aux impôts

D'après Monsieur Philipp Schroft, Chef du service des prestations spécialisées à l'Hospice général de Genève, la population des jeunes adultes faisant appel à l'aide sociale, a subi une augmentation sur ces dernières années.<sup>44</sup>

Un certain nombre d'entre eux ont des problèmes à gérer leur budget. Monsieur Schroft parle à ce sujet de prévention fondamentale.

Afin de prévenir cette précarité des jeunes et moins jeunes, plusieurs outils sont utilisés. Ceux-ci consistent essentiellement à mettre en place des ateliers, afin d'apprendre à gérer sa « paperasse » ou ses finances (gestion des frais médicaux entre autres).

Un atelier « impôts » a été créé et Monsieur Schroft reconnaît la complexité du système. Beaucoup de personnes, qui n'ont pas de revenus suffisants permettant la perception de l'impôt, ne remplissent pas leur déclaration. S'en suit une taxation d'office<sup>45</sup> et limite de ce fait, toute demande d'allocation d'études, de logement et de subsides, ce qui accentue encore plus la précarité.

---

<sup>44</sup> Informations obtenues lors de l'entretien du 6 mars 2012 avec Monsieur Philipp Schroft – Chef du service des prestations spécialisées – Hospice général

<sup>45</sup> Sanctionne le retard ou le défaut de la déclaration d'impôts par une imposition d'office. Les montants imposables (revenu et fortune) sont fixés d'office par le service de taxation. Ce faisant, ils sont généralement supérieurs au revenu et fortune réellement imposables. L'augmentation d'impôt induite ne peut qu'entraîner une aggravation de la précarité

L'action sociale de l'Etat, en tant que telle, a répondu à plusieurs autres programmes en 2011<sup>46</sup>, notamment à celui d'assurer l'affiliation à l'assurance maladie de toutes personnes domiciliée à Genève et de garantir celle-ci à toutes les personnes disposant de revenus modestes grâce aux subsides.

L'Etat assure également un programme de soutien à la famille, notamment en matière d'avances et de recouvrement de pensions alimentaires ou d'allocations familiales.

L'Etat a mis en œuvre des mesures d'action sociale afin de répondre à l'augmentation du nombre de personnes au bénéfice de l'aide sociale relative à l'entrée en vigueur de la 4<sup>ème</sup> révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage.

Un programme particulièrement intéressant dans le cadre de ce travail est le programme cantonal contre le surendettement (PCLS). Ce programme prévoit notamment un dispositif de détection précoce des personnes surendettées, en collaboration avec l'Office des Poursuites ou les SIG. Ces personnes ont la possibilité de bénéficier d'un accompagnement individuel et gratuit afin de lutter contre le surendettement.

50% des personnes faisant appel à l'aide sociale sont endettées et près de 20% d'entre elles ont des arriérés d'impôts. Ces chiffres se basent sur l'année 2010 et il est très probable que ceux-ci aient augmenté durant l'année 2011.

### 3.2.3 Témoignages

Le problème de la précarité étant majeur, nous avons pu recueillir trois témoignages.

Ceux-ci reflètent la réalité de trois citoyens suisses ayant vécu une situation difficile relative à des changements professionnels ou privés et qui ont été d'accord de partager leur expérience.

Ces témoignages ont été obtenus par e-mail et n'ont subi aucune modification quant au contenu mais certaines phrases ont été reformulées afin de rendre les témoignages plus clairs.

A des fins de confidentialité, l'auteure a changé les prénoms de ces individus, mais tous ont été d'accord de voir leur témoignage utilisé dans le cadre de ce travail.

---

<sup>46</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'État - Rapport de gestion du Conseil d'État de la République et canton de Genève. *Réalisations par politiques publiques*. P.21-22  
[http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2011/doc/politiques\\_publicques.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2011/doc/politiques_publicques.pdf)  
(consulté en avril et mai 2012)

Vincent, 28 ans, célibataire, informaticien, employé dans une banque privée de la place:

*« En effet, je me suis retrouvé en difficulté suite à des arriérés d'impôts.*

*Ceci a été dû en partie à mon manque d'organisation lorsque je suis entré dans la vie professionnelle.*

*Lorsque je suis entré dans la vie active, je me suis dit que j'allais mettre un certain montant de côté pour les impôts, sans faire une demande d'acomptes provisionnels.*

*Lors de ma première déclaration d'impôts, avec un salaire d'employé et non plus d'étudiant, je me suis rendu compte que je n'avais pas mis suffisamment de côté. Je n'avais pas non plus épargné et lorsque j'ai reçu une somme considérable à payer à l'Etat, je n'ai pas pu la rembourser dans les 30 jours impartis.*

*Il est vrai que l'Etat permet un remboursement échelonné d'un montant fixé à l'avance. Néanmoins, je ne voulais pas me retrouver endetté auprès de l'Etat. J'ai eu la chance d'avoir des parents présents, qui ont pu me prêter cette somme et j'ai ainsi pu rembourser mes impôts dus. Sans ma famille, je n'aurais donc pas pu rembourser cette somme sans recourir au paiement échelonné.*

*L'année suivante, je recevais mes bulletins de versement pour mes acomptes provisionnels. Ces acomptes étaient basés sur mon salaire annuel de mon ancien emploi.*

*En effet, ayant changé de société au cours de l'année, je me suis retrouvé à gagner un tiers de plus qu'avant ce qui a eu pour effet de doubler mes impôts. Je me suis donc retrouvé à devoir une nouvelle somme à l'administration pour la deuxième année consécutive.*

*J'ai eu à nouveau cette chance de pouvoir compter sur mes parents, qui ont pu me prêter une nouvelle fois une importante somme d'argent sans même avoir remboursé dans sa totalité la première*

*Aujourd'hui, après 3 longues années, j'ai pu enfin rembourser mes parents.*

*Il est toujours plus facile de dire après coup « j'aurais dû faire ainsi, ou comme cela » mais lorsque nous n'avons pas de modèle du « comment faire », c'est difficile.*

*En effet, j'aurais dû, dès le début, faire appel au Département des Finances pour demander les acomptes provisionnels selon le montant annuel de mon salaire. Encore faut-il savoir qu'il faut payer des acomptes provisionnels (...) »*

Caroline, 29 ans, mariée, assistante administrative, employée dans une multinationale de la place :

*« En apprentissage, on paie seulement 25.- CHF d'impôts par an. En sortant d'apprentissage, on commence à travailler et on gagne un salaire bien plus important qu'en apprentissage.*

*Quand j'ai débuté ma carrière professionnelle, quelqu'un m'a dit : « Fais attention et commence déjà à mettre de l'argent de côté, sinon tu vas avoir des problèmes avec les impôts et tu ne vas pas t'en sortir. »*

*Je me suis alors dit que j'allais mettre une petite somme de côté qui, pour moi, était déjà énorme par rapport à la notion de l'argent que l'on a quand on est jeune et que l'on commence à travailler.*

*Arrive la fin de l'année. Et là, ça dépasse totalement ce qu'on pensait et on n'a pas les moyens de payer tout ce montant d'un coup. C'est le drame.*

*Voilà où commencent les gros soucis avec les impôts et cela fait maintenant 8 ans que chaque année, ce sont les problèmes.*

*Pourquoi ? Voilà l'explication :*

*On fait une demande à l'administration pour obtenir un arrangement pour les arriérés d'impôts. Du coup, cette somme est échelonnée sur plusieurs mois, 8 ou 9 en fonction de la somme.*

*Par exemple, dans mon cas, j'avais 800.- CHF échelonnés sur plusieurs mois, mais il ne faut pas oublier les acomptes provisionnels à payer pour l'année en cours, s'élevant à 1'200 CHF par mois. Le premier mois ça va, puis survient un problème avec la voiture ou autre. On laisse donc tomber un bulletin, en se disant que l'on se rattrapera le mois d'après. Et le mois d'après on se dit : « Je n'arrive pas à mettre 1'200.- CHF je vais mettre que 1'000.- CHF ». Et ainsi de suite. On se retrouve à nouveau dans une situation problématique à la fin de l'année. Pire encore lorsqu'il y a une augmentation de salaire ou une prime. On se retrouve de plus en plus sous l'eau surtout si le salaire est juste au-dessus de la barre d'imposition (...) »*

Corine, 48 ans, divorcée de T. puis remariée à N., 4 enfants, mère au foyer :

*« Je ne sais pas si ça t'aidera (c'est vieux) mais je peux juste te raconter les galères que j'ai connu à cause des impôts du père à J\*\*\*\*\*.*

*En 1988, nous avons emménagé ensemble (auparavant j'avais mon studio). T. ne payait jamais ses impôts (ou par petits bouts), il se fichait des sommations (tu ne peux pas sortir 10'000 frs en quelques jours). Donc, très logiquement, les poursuites sont arrivées. Nous n'étions alors PAS mariés. Un huissier a débarqué chez moi pour faire l'inventaire de mes biens. Tout étant à mon nom, il ne pouvait rien nous saisir. Alors il a pris en compte MON salaire PLUS celui de T. afin de procéder à une saisie sur salaire. Ce qui fait que T., n'ayant quasiment plus rien de son revenu, j'ai dû subvenir aux besoins de T. Je me suis alors retrouvée enceinte de ma fille.*

*A 6 mois de grossesse, j'ai dû arrêter de travailler. Mon employeur n'ayant pas d'assurance maternité, je me suis retrouvée sans salaire au bout de 3 semaines. J'ai donc dû faire appel à l'hospice général pour pouvoir payer mes factures et manger car nous n'avions plus assez d'argent. A la naissance de ma fille, les impôts nous ont très généreusement octroyés 250 frs de plus sur nos revenus saisis afin de pourvoir aux besoins de notre puce.*

*Il faut savoir aussi que quand les poursuites te saisissent pour tes impôts impayés, ils ne tiennent pas compte de tes impôts en cours à payer, ce qui en fait, ne fait qu'aggraver ta situation.*

*Je sais que T. a toujours d'énormes arriérés d'impôts, il n'est jamais sorti de cette situation.*

*Alors qu'il est à l'hospice général depuis des années, chaque année l'AFC le relance, chaque année un huissier vient faire un constat et délivre un acte de défauts de biens. Je n'ai jamais eu le moindre problème depuis que je suis avec N., qui est très responsable à ce niveau...*

*Voilà pourquoi je fais la guerre à ma fille pour qu'elle paie ses acomptes car une fois aux poursuites c'est fini... Sans compter que tu ne peux plus prétendre à aucun crédit ni à un appartement (...)*»

\* \* \*

Dans certains cas, des arrangements peuvent être trouvés afin de rembourser l'impôt dû. Mais souvent, l'Etat est contraint de renoncer à percevoir ce montant.

Cette somme est appelée la part cantonale à l'irrecouvrable et, cumulée sur ces 10 dernières années, représente un manque à gagner important.

### 3.2.4 Synthèse

Cette partie fait ressortir un constat principal. L'aide sociale augmente et cette évolution se fait remarquer d'année en année. La plupart des demandeurs d'aides financières sont des personnes endettées, qui n'arrivent pas à gérer un budget et se retrouvent dans une situation délicate.

Ceci pose deux problèmes principaux pour l'Etat:

1. L'augmentation des charges relative à l'action sociale
2. La perte due au manque à gagner à cause du montant des impôts irrécouvrables

En effet, toutes ces personnes bénéficiant de l'aide sociale et ayant des arriérés d'impôts, ne paie plus ou pas leurs impôts.

Dans le cadre de ce travail, l'analyse a surtout porté sur les contribuables ayant, ou ayant eu, des difficultés à payer leurs impôts dans le cadre d'un changement professionnel ou privé, comme nous l'ont démontré les témoignages ci-dessus.

## 4. Part cantonale à l'irrecouvrable

Le montant des impôts irrécouvrables s'est monté à 120 millions de francs en 2011. 101 millions de francs étant attribués aux personnes physiques uniquement.

Cette somme irrécouvrable est un montant d'impôts qui aurait dû être perçu par l'Etat. Très souvent, et d'après le témoignage de Monsieur André Mutzner<sup>47</sup>, cette perte est associée à un manque d'organisation budgétaire, à un manque de vision ou à des changements de situations de vie, comme nous avons pu le constater également dans les témoignages.

---

<sup>47</sup> Chef de service du recouvrement DF-Administration fiscale cantonale - Direction de la perception - Entretien du 4 avril 2012



En 10 ans, le montant des impôts irrécouvrables des personnes physiques s'élève **à près d'un milliard de francs**<sup>48</sup>.

Comme nous pouvons le voir sur le tableau ci-dessous, le montant total d'impôts irrécouvrables provient, pour 86%, des contribuables personnes physiques :

**Tableau 2**  
**Part cantonale à l'irrécouvrable 2001-2011**

<b>Part cantonale à l'irrécouvrable CHF</b>	<b>Total de l'irrécouvrable 2001-2011</b>	<b>%</b>
<b>Personnes physiques</b>	963'326'992. --	86%
<b>Personnes morales</b>	156'508'512. --	14%
<b>Total de l'irrécouvrable</b>	1'119'835'504. --	100%

*Auteure, avril 2012*

A titre de comparaison, le montant des impôts irrécouvrables total ne représente pas moins de 10% du montant de la dette à la fin de l'année 2011 (11.2 milliards de francs). La part cantonale à l'irrécouvrable des personnes physiques est un montant perdu. Cette perte est en grande partie due au système d'estimation et de perception des acomptes provisionnels des personnes physiques.

Afin de comprendre plus en détails quelle est la cause de cette perte, il est important de parler de la perception de l'impôt, comme elle est faite actuellement, auprès des personnes physiques.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Chiffres obtenus de la part de Monsieur François Berset – Directeur DF-Administration fiscale cantonale – Part cantonal à l'irrécouvrable 2001-2010 (transmis par fichier Excel) et de la part de L'équipe Ligne Directe du service DF – DGAFC (Département des Finances) pour l'année 2011

<sup>49</sup> Notre sujet portant sur la précarité des contribuables personnes physique et au vue du faible pourcentage que représentent les personnes morales, celles-ci seront laissées de côté dans la présente étude

## **4.1 Détermination de l'impôt**

La taxation a lieu sur la base d'une déclaration d'impôt, qui doit être remplie de manière complète et conforme à la vérité par les contribuables. L'autorité fiscale contrôle ensuite lesdites déclarations et détermine le montant de l'impôt dû.

L'Etat de Genève perçoit les impôts sous forme d'acomptes provisionnels, de montants identiques et au nombre de 10 par année.

Une fois la taxation effectuée, un décompte final est réalisé et si le montant perçu par acomptes est trop élevé, il est restitué au contribuable et si, au contraire, le montant est trop faible, le contribuable devra s'acquitter du solde.

Lors de changement de situation professionnelle, les retenues n'étant pas actualisées immédiatement, le contribuable a la possibilité de modifier ses acomptes provisionnels lui-même.

En 2010, sur un total de 291'448 d'assujettis (personnes physiques et morales), seulement 12'750 personnes<sup>50&51</sup> ont fait une demande de modification d'acomptes provisionnels, ce qui représentait moins de 4.5% du nombre d'assujettis total à cette même période.

Ce chiffre, très faible, est la conséquence de la méconnaissance de la procédure de demande de modification des acomptes par les contribuables. La complexité de ce système est un handicap supplémentaire.

Afin de comprendre pourquoi il est important de modifier les acomptes provisionnels lors d'un changement de situation professionnelle, par exemple, voici le parcours type d'un contribuable genevois :

---

<sup>50</sup> Ce chiffre n'est disponible que pour l'année 2010

<sup>51</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'État - Rapport de gestion du Conseil d'État de la République et canton de Genève. *Département des finances*. P.38 [http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2010/doc/DF.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2010/doc/DF.pdf) (consulté en janvier 2012)

**Figure 10**  
**Parcours type d'un contribuable genevois**



*Auteure. avril 2012*

Nous pouvons voir ce qu'il se passe avec la perception actuelle de l'impôt. Le montant de l'impôt perçu, n'étant pas actualisé en fonction de la situation réelle des contribuables et si ceux-ci ne font pas de démarche afin d'adapter leurs acomptes provisionnels, ils peuvent, et malgré des revenus confortables, se retrouver dans une situation très problématique. Situation problématique également pour l'Etat puisque résulte de ces circonstances, la part cantonale à l'irrecouvrable.

Afin d'illustrer ce fléau, voici quelques chiffres qui sont très parlant de la situation actuelle à Genève :

**Tableau 3**  
**Recouvrement des créances pour les assujettis 2011**

<b>Impôts cantonal et communal Personnes physiques</b>	<b>265'442 contribuables à Genève</b>	<b>%</b>
<b>Factures d'acomptes</b>	170'000	100%
<b>Rappels d'acomptes</b>	60'000	35%
<b>Sommations de payer</b>	35'000	21%
<b>Réquision de poursuites</b>	30'000	18%

*Source : Auteure, mai 2012, d'après les chiffres transmis par Monsieur Mutzner*

Dans ce tableau, nous pouvons remarquer que sur 265'442 contribuables personnes physiques, 170'000 seulement reçoivent des factures d'acomptes. Et sur ces 170'000 contribuables, 35% ne paient pas leurs impôts « de manière correcte ». Pour 50% d'entre eux, l'Etat engage des procédures auprès de l'Office des Poursuites.

Concernant l'impôt fédéral direct, la procédure de rappel y étant inconnue, 42'000 contribuables ont reçu une sommation et environ 14'000 font l'objet d'une réquisition de poursuite. Cette différence entre l'impôt cantonal et communal et l'impôt fédéral direct s'explique du fait de la différence des montants d'impôts. L'ICC peut représenter 5 à 10 fois le montant de l'IFD et représente une charge nettement plus importante.<sup>52</sup>

Suite à ces différents constats, le montant des impôts irrécouvrables se voit, en partie, expliqué. La perception de l'impôt, comme elle est faite actuellement, peut représenter un danger, tant pour le contribuable que pour l'Etat.

---

<sup>52</sup> Chiffres et renseignements obtenus de la part de Monsieur André Mutzner, lors de l'entretien du 4 avril 2012 – Chef du service du recouvrement – DF Administration fiscale cantonale

#### **4.1.1 Synthèse**

Ce chapitre nous a permis de comprendre comment s'effectue la perception de l'impôt pour un contribuable personne physique et les problèmes qui peuvent en découler.

Pour les plus informés, soit une très faible part des assujettis, le paiement de l'impôt n'est pas problématique. Gérer un budget, comprenant le poste « impôts », est tout à fait faisable étant donné que ceux-ci sont calculés d'après la capacité contributive de chacun.

Mais, et comme nous avons pu le voir dans les témoignages, le problème survient lors de changement de situation. Un très faible pourcentage de contribuables modifie ses acomptes provisionnels. Il y a donc un risque important de se retrouver avec des arriérés d'impôts.

Dans certains cas, ceux-ci sont récupérés par l'Etat. Dans d'autres, ce montant est considéré comme perdu entraînant en plus, la précarité des contribuables.

## 5. Solution potentielle

Suite aux constats posés jusqu'à présent et à l'analyse des parties prenantes (Etat, dette, contribuables), une recommandation se dessine.

Celle-ci pourrait être appliquée facilement et aurait comme avantage principal d'être bénéfique à tous.

Cette dernière partie consistera à faire une proposition d'amélioration concernant la perception de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui aurait comme rôles et avantages majeurs :

- ✓ L'amélioration des finances de l'Etat
- ✓ La prévention de la précarité des contribuables
- ✓ La simplification du système dans sa globalité

### **5.1 Nouveau mode de perception des acomptes provisionnels**

Comme nous l'avons constaté, finances publiques et précarité des contribuables ne font pas bon ménage.

L'Etat perd chaque année des sommes importantes en impôts irrécouvrables. Il est obligé d'emprunter pour faire face à ses charges et aux prestations qu'il est tenu d'offrir à la population. La dette explose et le bien-être de la collectivité est sérieusement entamé, celle-ci vivant dans un climat de crise et de pessimisme quant à l'avenir.

Ajoutée à ce climat déjà morose, la précarité à Genève augmente d'année en année. Beaucoup de contribuables ont de la peine à gérer leur budget, ont des dettes et de plus en plus de personnes font appel à l'aide sociale, ce qui, bien évidemment, coûte cher et constitue une part importante du budget de l'Etat.

Or, il existe une solution qui permettrait :

- 1) A l'Etat : de limiter la somme d'impôts irrécouvrables qu'il accumule année après année
- 2) Aux contribuables : de voir leur prélèvement d'impôts simplifié, actualisé immédiatement en fonction des changements professionnels ou privés

Ce système ne serait pas une nouveauté car il est connu par un grand nombre de contribuables et d'entreprises appliquant déjà cette méthode.

En effet, toutes les entreprises employant des frontaliers (63'373 fin 2011<sup>53</sup>), des mineurs ou encore des permis B, doivent prélever l'impôt à la source sur les salaires de leurs employés et reverser ledit impôt à l'administration fiscale cantonale.

Sur 27'579 personnes morales assujetties sur la place en 2011, 16'000 prélèvent déjà l'impôt à la source pour leurs collaborateurs qui y sont soumis. Le prélèvement à la source est donc quelque chose de connu et de pratiqué.

Un système de prélèvement à la source des acomptes provisionnels, étendu à l'ensemble des contribuables imposés au rôle ordinaire, dispose de nombreux avantages.

Quant au mode de calculs des acomptes provisionnels, il pourrait être calqué sur celui de l'impôt à la source.

Sur la base de la déclaration fiscale, l'Etat continuerait, comme actuellement, à déterminer le solde dû ou à restituer l'excédent perçu au contribuable mais le système préconisé permettrait de réduire l'écart entre ce qui est perçu et ce qui devrait l'être et, de ce fait, permettrait à l'Etat d'avoir une meilleure gestion de ses finances.

## **5.2 Avantages pour l'Etat**

Premier élément, la perception des acomptes provisionnels se ferait de manière beaucoup plus efficiente.

En généralisant la perception à la source des acomptes provisionnels, l'Etat recevrait un montant fixe, par mois. Ce montant serait représentatif de la réalité et serait actualisé immédiatement en fonction des changements relatifs à la situation des contribuables. L'impôt ne serait donc plus perçu sur la base d'acomptes provisionnels estimatifs, mais au plus proche de la réalité.

Les rentrées fiscales n'auraient plus besoin d'être soutenues avec autant de relances annuelles. En effet, comme nous l'avons vu, plus de 252'000 courriers de relances ont été comptabilisés en 2011 par le service de la perception. (Voir p.23)

En estimant que le nombre de débiteurs d'impôts serait moindre, le nombre de rappels et sommations en serait réduit d'autant.

---

<sup>53</sup> LEO. Le nombre de frontaliers en forte hausse. In : *20 Minutes Online*. 4 avril 2012  
<http://www.20min.ch/ro/news/geneve/story/12645881> (consulté le 15 mai 2012)

De plus, ce système limiterait la soustraction d'impôts. Les entreprises retireraient du salaire versé à l'employé, directement le montant de l'acompte en fonction du barème et du pourcentage à appliquer.

Il garantirait à l'Etat une meilleure vision de la situation financière des contribuables, puisque les revenus seraient parfaitement connus.

L'Etat n'aurait plus à envoyer des acomptes provisionnels ni pour l'ICC ni pour IFD au titre de l'impôt sur le revenu, se limitant aux acomptes pour la perception de l'impôt sur la fortune, dont le taux est beaucoup plus faible que celui de l'impôt sur le revenu. En effet, l'impôt sur la fortune ne représente que 15% de l'impôt total prélevé sur les personnes physiques. (Voir p.20)

Le prélèvement se ferait directement par l'entreprise puis serait restitué à l'AFC via des décomptes mensuels, comme il est fait actuellement pour les charges sociales déduites du salaire reversées aux caisses d'assurances. Le système du prélèvement des acomptes provisionnels à la source pourrait être appliqué à l'ensemble des contribuables genevois<sup>54</sup>. Le numéro de contribuable, utilisé pour la perception des acomptes provisionnels, pourrait être utilisé par l'employeur pour reverser le montant dû à l'AFC.

Comme nous l'avons vu, la moitié des entreprises sont déjà soumises à ce système, il n'y aurait donc peu de changements opérationnels pour elles. (Voir p.22)

D'un point de vue financier, l'Etat n'aurait plus à faire face à des déficits liés au remboursement des impôts perçus en trop, ou dans une bien moindre mesure, ainsi qu'aux pertes relatives au montant des impôts irrécouvrables, dues au non-paiement des impôts qui auraient dû être perçus.

Le budget serait toujours réalisé sur la base d'estimations futures, mais la réalité des acomptes prélevés à la source en rendrait le pilotage bien plus sûr.

Les entreprises seraient tenues pour seules responsables de la perception correcte des acomptes et de leur versement à l'administration fiscale.

Il y aurait donc bien moins de réquisitions de poursuites et de procédures longues et coûteuses qui en découlent.

---

<sup>54</sup> Les pendulaires continueraient de se faire imposer dans leur canton respectif



Le recours à l'emprunt pourrait donc être moins important, diminuant de ce fait, les montants d'intérêts.

### **5.3 Avantages pour les contribuables**

En premier lieu, le prélèvement à la source des acomptes provisionnels, sur la base du salaire réellement acquis, serait indéniablement bien plus simple que le système actuel.

En appliquant les barèmes de l'impôt à la source aux acomptes provisionnels, le montant prélevé comprendrait l'impôt cantonal et communal et l'impôt fédéral direct.

Le contribuable aurait toujours l'obligation de compléter une déclaration fiscale pour faire valoir ses déductions propres et pour permettre l'imposition de la fortune.

Les situations délicates dans lesquelles certains contribuables se retrouvent lorsqu'ils n'ont pas adapté leurs acomptes provisionnels se feraient bien plus rares et pourraient même devenir inexistantes à terme.

De plus, un certain nombre de contribuables verraient leur situation financière s'améliorer. Non pas par un prélèvement de l'impôt sur le revenu moins important mais par la perception d'un salaire net, ce qui faciliterait la vie à de nombreux contribuables ayant du mal à gérer un budget.

## Conclusion

La perception à la source des acomptes provisionnels généralisée à tous les contribuables genevois n'entraînerait que des avantages et pour **toutes les parties prenantes**, créant ainsi un cercle vertueux.

Aucune autre mesure n'apporte une telle plus-value.

Bien entendu, certaines autres mesures pourraient être prises pour améliorer les finances de l'Etat. On peut notamment citer une diminution des charges par une diminution des fonctionnaires, par exemple. Ou alors, augmenter les recettes par une augmentation des impôts. Certes, les effets financiers seraient sans doute plus conséquents. Mais aucune de ces mesures n'entraînerait l'adhésion de tous, comme c'est le cas pour celle que nous proposons.

La perception à la source des acomptes provisionnels améliorerait les finances de l'Etat et à plusieurs niveaux.

Cette perception permettrait à celui-ci d'établir des budgets provisionnels sur des bases beaucoup plus précises que par le passé. La perception à la source des acomptes provisionnels, étant le reflet des revenus effectifs des contribuables, limiterait ainsi l'importance des correctifs en fin d'exercice.

Le pilotage du budget en serait nettement amélioré.

Il y aurait également une diminution du recours à l'emprunt qui est fait, entre autre, pour rembourser le montant des impôts prélevés en trop dû à une estimation des acomptes provisionnels trop éloignée de la réalité.

Moins de recours à l'emprunt signifie également moins de charges d'intérêts et donc plus de moyens pour couvrir les charges de l'Etat. La solution préconisée réduirait dans une très grande mesure le montant des impôts irrécouvrables dont le total cumulé ces 10 dernières années représente, pour les seules personnes physiques, près d'un milliard de francs.

Pour les contribuables, le prélèvement des acomptes provisionnels à la source simplifierait aussi leur propre gestion et réduirait drastiquement l'écart entre l'impôt dû et les acomptes versés.

Ceci réduirait d'autant le risque de tomber dans la précarité comme les témoignages l'ont démontré. En effet, si le salaire augmente le montant de l'acompte provisionnel augmente également en temps réel.

Ce mode de perception à la source serait extrêmement facile à mettre en place. La moitié des entreprises à Genève procède déjà à la perception de l'impôt à la source. Le prélèvement des acomptes provisionnels à la source serait seulement une extension.

Pour conclure, une seule et unique question se pose : Pourquoi un tel mode de perception des acomptes provisionnels, disposant de tous ces avantages et facile à mettre en place, n'est-il pas déjà appliqué ?

# Bibliographie

## Livres

GAVE, Charles. *L'État est mort, vive l'état!* Bourin Editeur. Septembre 2010. P. 79

OBERSON, Xavier. Les principes fondamentaux. In : *Droit fiscal suisse*. Bâle, Genève, Munich : Helbing & Lichtenhahn, 2007. 3ème Ed. P.3

WEBER, Luc. La taille du secteur public. In : *Les finances publiques d'un Etat fédératif : La Suisse*. Paris : Economica, 1992. P.33

## Rapports (remis en mains propres)

Dossier de l'Aide sociale financière - Service des études et statistiques – Statistique annuelle 2010 – Juillet 2011

Dossier de l'Aide sociale non financière - Service des études et statistiques – Statistique annuelle 2010 – Juillet 2011

Division Études et supports Administration fédérale des contributions. Le système fiscal suisse. 14ème Ed. Berne : Conférence suisse des impôts Commission information, 2011.

## Rapports en ligne - PDF :

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'Etat. Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève. *Réalisations par politiques publiques*. P. 21-22, 60-64

[http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2011/doc/politiques\\_publicques.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2011/doc/politiques_publicques.pdf)

(consulté en mai, avril 2012)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. *Présentation illustrée des comptes*. P. 3-6, 36

[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/1\\_ppt\\_comptes\\_2011\\_finalnew\\_0.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/1_ppt_comptes_2011_finalnew_0.pdf)

(consulté en avril, mai 2012)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 1. *Rapport sur les comptes individuels - Exposé des motifs du Conseil d'État, États financiers*. P. 26, 35, 54, 88-92

[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1\\_108p\\_hd\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome1_108p_hd_web.pdf)

(consulté en avril, mai 2012)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE. Finances publiques. Comptes 2011. Tome 2. *Rapport sur les comptes 2011 - Compte de fonctionnement* P. 372-373

[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome2\\_418p\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome2_418p_web.pdf)

(consulté en avril, mai 2012)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Compte 2011. Tome 3. *Rapport sur les comptes 2011 - Compte d'investissement*

[http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome3\\_291p\\_web.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/comptes/2011/tome3_291p_web.pdf)

(consulté en avril, mai 2012)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. Budget. Projet de budget 2012. *Présentation du projet de budget par programme 2012*. P. 29

[http://ge.ch/finances/system/files/common/projet\\_budget/powerpoint\\_pb\\_2012\\_master-ceok.pdf](http://ge.ch/finances/system/files/common/projet_budget/powerpoint_pb_2012_master-ceok.pdf)

(consulté en mai 2012)

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Statistiques cantonales. Les 21 domaines. Revenus et fortune des ménages. Communiqués de presse. *Où habitent dans le canton de Genève les contribuables à « bas revenu » et ceux à « haut revenu » ?*

[http://www.ge.ch/statistique/tel/compresse/2009/geneve\\_cp\\_2009\\_46.pdf](http://www.ge.ch/statistique/tel/compresse/2009/geneve_cp_2009_46.pdf)

(consulté en mars 2012)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Conseil d'État - Rapport de gestion du Conseil d'État de la République et canton de Genève. *Département des finances*. P. 38

[http://www.ge.ch/conseil\\_etat/rapport\\_de\\_gestion/2010/doc/DF.pdf](http://www.ge.ch/conseil_etat/rapport_de_gestion/2010/doc/DF.pdf)

(consulté en janvier 2012)

### **Sites internet :**

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Département des finances. *Le département*. <http://ge.ch/df/missions-et-prestations> (consulté le 28 mars 2012)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Finances publiques. *Budget*. <http://ge.ch/finances/budget> (consulté le 15 janvier 2012)

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE. Département des finances. *Administration fiscale cantonale*. <http://ge.ch/df/administration-fiscale-cantonale> (consulté le 2 mai 2012 (mis à jour du nombre de collaborateurs)

**Article de périodique :**

HAMEL, Ian. L'aide sociale augmente, et alors? In : *GHI*. 28-29 mars 2012. p.7

**Article électronique :**

BRETTON Marc. Les comptes du Canton de Genève affichent un bénéfice de 193 millions. In : *TRIBUNE DE GENEVE*. 02.04.2012.

<http://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/comptes-etat-affichent-benefice-193-millions/story/26975642?track>  
(consulté le 27 avril 2012)

GERBER, Louis. David Hiler et la dette publique de Genève (en ligne). In : *Cosmopolis*. 19.10.10

[http://www.cosmopolis.ch/f/politique/f0064/david\\_hiler\\_et\\_la\\_dette\\_publique\\_de\\_geneve\\_f064000.htm](http://www.cosmopolis.ch/f/politique/f0064/david_hiler_et_la_dette_publique_de_geneve_f064000.htm) (consulté mai, avril 2012)

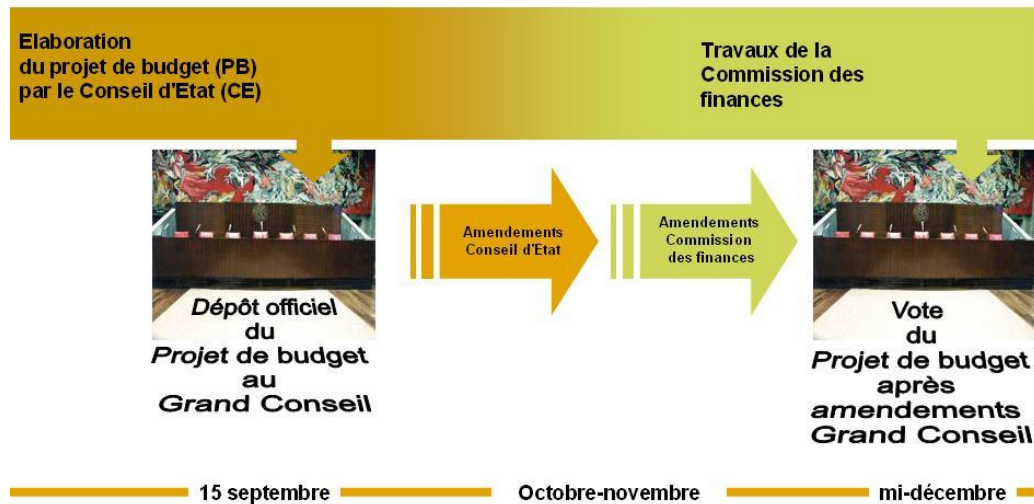
LEO. Le nombre de frontaliers en forte hausse. In : *20 Minutes Online*. 4.04.2012

<http://www.20min.ch/ro/news/geneve/story/12645881>  
(consulté le 15 mai 2012)

# Annexe 1

## Processus de l'élaboration du budget du Canton de Genève

### Processus d'élaboration du budget



## **Annexe 2**

### **Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF)**



**Législation genevoise**

---

**Loi sur la gestion administrative et financière de  
l'Etat de Genève  
(LGAF)  
Tableau historique****D 1 05***du 7 octobre 1993*(Entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1994)

---

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu les articles 54, 56, 80, 81, 82, 83, 96 et 97 de la constitution de la République et  
canton de Genève, du 24 mai 1847,  
décrète ce qui suit :

**Titre I Champ d'application****Art. 1<sup>(13)</sup> Champ d'application**

<sup>1</sup> Les dispositions de la présente loi traitent de la gestion des finances publiques, du budget, des subventions, des comptes de l'Etat et du bilan, ainsi que de l'organisation financière.

<sup>2</sup> L'Etat de Genève, les établissements cantonaux, les fondations cantonales de droit public ainsi que les institutions de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire au capital ou dans le financement de l'exploitation ou d'une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs sont soumis aux normes comptables internationales pour le secteur public, intitulées International Public Sector Accounting Standards (ci-après : normes IPSAS), respectivement aux normes comptables internationales pour le secteur privé intitulées International Financial Reporting Standards (ci-après : normes IFRS).

<sup>3</sup> Conformément aux principes fondant les normes IPSAS, les états financiers mentionneront de manière explicite et chiffrée les informations dérogeant aux normes IPSAS, selon des règles générales et communes édictées par le Conseil d'Etat.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat édicte les principes comptables applicables aux institutions dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes IPSAS ou IFRS. Il en fixe la limite.

<sup>5</sup> Des entités bénéficiant de prestations cantonales (garantie de déficit, caution, prêt, etc.) peuvent être soumises aux normes IPSAS ou IFRS à la demande du Conseil d'Etat.

<sup>6</sup> Restent réservées les dispositions du droit cantonal, des conventions intercantionales et du droit fédéral.

**Art. 1A<sup>(13)</sup> Modalités d'application**

<sup>1</sup> Dans le cadre des principes généraux énoncés par les normes IPSAS ou IFRS et pour des règles non précisées dans le détail, le Conseil d'Etat prévoit des modalités d'application.

<sup>2</sup> Dans la présentation de leurs comptes annuels, l'Etat de Genève et les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, indiquent les règles et modalités pratiquées, ainsi que toute information permettant de répondre aux exigences des normes IPSAS ou IFRS.

**Art. 2 Principes de la gestion administrative**

<sup>1</sup> L'administration doit agir conformément aux exigences du droit, de la

proportionnalité, de l'efficacité et de la rationalité.

<sup>2</sup> Le principe de la proportionnalité veut que tout acte administratif soit nécessaire et approprié à la réalisation du but fixé.

<sup>3</sup> Le principe de l'efficacité et de la rationalité exige un choix et une organisation des moyens administratifs garantissant la meilleure gestion administrative possible.

#### **Art. 2A<sup>(19)</sup> Communication interne des documents**

<sup>1</sup> Pour l'examen des requêtes dont ils sont saisis, les départements, offices et services se procurent eux-mêmes les documents nécessaires à cette fin directement auprès des départements, offices ou services de l'Etat qui ont la responsabilité de leur établissement, dans la mesure où lesdits documents ne contiennent pas de données personnelles.

<sup>2</sup> La communication de données personnelles est régie par l'article 39 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001.

<sup>3</sup> La fourniture de ces documents ou données intervient sans frais pour l'administration. Elle peut avoir lieu par l'octroi d'un accès à un système d'information.

#### **Art. 3 Principes de la gestion financière**

Les principes de la gestion financière comprennent les règles de la légalité, de l'emploi judicieux et économique des moyens, de l'équilibre budgétaire, de la non-affectation des impôts principaux, du paiement par l'utilisateur et de la rémunération des avantages économiques.

#### **Art. 4 Communes**

<sup>1</sup> Les communes appliquent les principes de la présente loi.

<sup>2</sup> Sont réservées les dispositions particulières applicables aux communes.

## **Titre II Les principes de la gestion financière et de la comptabilité**

### **Chapitre I La gestion financière**

#### **Art. 5 Légalité**

Toute dépense ou toute contribution publique doit avoir sa justification dans une base légale.

#### **Art. 6 Emploi judicieux et économique des moyens**

<sup>1</sup> Les dépenses doivent être nécessaires et supportables.

<sup>2</sup> Toute autorité qui élabore un projet de loi doit en apprécier l'incidence et la portée financières selon un ordre de priorité.

#### **Art. 7<sup>(17)</sup> Equilibre budgétaire**

<sup>1</sup> Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. Il doit être équilibré à terme. <sup>(21)</sup>

<sup>2</sup> Si le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève n'est pas équilibré deux années consécutives, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée. <sup>(21)</sup>

<sup>3</sup> Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité absolue des membres le composant, déroger à la mise en œuvre du mécanisme, prévu à l'alinéa 2, s'il apparaît très probable que l'exercice qui suit les deux exercices déficitaires présentera un compte de fonctionnement équilibré. <sup>(21)</sup>

#### **Art. 8 Non-affectation des impôts**

Les impôts ne peuvent pas en règle générale être attribués à la couverture d'un type particulier de tâches.

**Art. 9 Paiement par l'utilisateur**

<sup>1</sup> Le bénéficiaire d'une prestation particulière peut être sollicité d'en supporter les frais raisonnablement exigibles.

<sup>2</sup> Le montant des taxes et des émoluments ne doit pas dépasser le prix de revient de la prestation.

<sup>3</sup> Il est tenu compte de la situation sociale et économique du bénéficiaire.

**Art. 10 Rémunération des avantages**

<sup>1</sup> Lorsque des installations ou des normes publiques procurent des avantages économiques à des particuliers, l'Etat peut demander aux bénéficiaires des participations.

<sup>2</sup> Ces participations ne doivent pas dépasser la valeur des avantages procurés.

## Chapitre II La gestion comptable

**Art. 11<sup>(13)</sup> Principes et définitions**

<sup>1</sup> La planification financière, le budget et les comptes sont établis dans le respect des principes prévus par les normes IPSAS ou IFRS.

<sup>2</sup> La planification financière, le budget et les comptes doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les normes IPSAS ou IFRS.

<sup>3</sup> Le respect des normes IPSAS ou IFRS doit garantir la transparence à travers une information immédiatement compréhensible et complète et fournir une présentation fidèle de la situation financière, afin de faciliter la prise de décision.

<sup>4</sup> Les caractéristiques qualitatives de la planification financière, du budget et des comptes, tenus conformément aux normes IPSAS ou IFRS, sont notamment l'intelligibilité, la pertinence, la comparabilité et la fiabilité qui se basent sur les principes de l'image fidèle, de la prééminence de la substance sur la forme, de la neutralité, de la prudence et de l'exhaustivité.

<sup>5</sup> Pour le surplus, les principes de l'annualité, de l'antériorité du vote, de la publicité, des spécialités qualitatives, quantitatives et temporelles et de l'échéance sont applicables.

**Art. 12 Annualité**

Le budget et les comptes sont établis pour l'année civile.

**Art. 13 Antériorité**

<sup>1</sup> Le budget doit être voté avant l'exercice qu'il concerne.

<sup>2</sup> L'article 45, alinéa 2, demeure réservé.

**Art. 14 Publicité**

<sup>1</sup> Le budget, les crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires ainsi que les comptes doivent être publiés et examinés en séance publique.

<sup>2</sup> La règle de l'alinéa 1 ne s'applique pas aux organes des établissements cantonaux et des fondations cantonales de droit public.

<sup>3</sup> Les budget et compte des établissements et fondations peuvent être consultés par les contribuables genevois sur simple demande.

**[Art. 15, 16, 17, 18, 19]<sup>(13)</sup>****Art. 20 Spécialité qualitative**

Une dépense autorisée ne peut être attribuée que pour l'objectif visé par la rubrique budgétaire.

**Art. 21 Spécialité quantitative**

Tout crédit budgétaire ne peut être dépassé sans une autorisation préalable de l'organe

compétent au sens de l'article 49.

#### **Art. 22 Spécialité temporelle**

Un crédit budgétaire non engagé est périmé à la fin de l'exercice sous réserve des dispositions figurant dans un acte d'engagement pluriannuel.

#### **Art. 23 Echéance**

<sup>1</sup> Les comptes sont tenus selon la méthode de la comptabilité d'engagement.<sup>(13)</sup>

<sup>2</sup> Les dépenses sont comptabilisées au moment où elles sont engagées et les recettes lorsqu'elles sont exigibles.<sup>(13)</sup>

##### **Délimitation des exercices**

<sup>3</sup> L'usage des comptes transitoires doit assurer une délimitation correcte des exercices comptables.<sup>(13)</sup>

### **Titre III Le plan financier quadriennal et le budget<sup>(18)</sup>**

#### **Chapitre I Les modalités du plan financier quadriennal<sup>(18)</sup>**

##### **Art. 24 Définition**

<sup>1</sup> Le plan financier quadriennal comprend une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs.<sup>(18)</sup>

<sup>2</sup> Actualisé chaque année, le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels.<sup>(18)</sup>

<sup>3</sup> Son établissement suit les mêmes règles que celles de l'élaboration du budget.

#### **Chapitre II Les principes et les modalités d'établissement du budget**

##### **Section 1 Les budgets de fonctionnement et d'investissement**

##### **Art. 25 Définition**

<sup>1</sup> Le budget est une loi annuelle qui autorise les dépenses et prévoit les recettes, nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques. Il est l'expression détaillée du plan financier pluriannuel.

<sup>2</sup> Le budget se subdivise en un budget de fonctionnement où figurent les charges et les revenus, et un budget d'investissement pour les dépenses et les recettes d'équipement.

<sup>3</sup> <sup>(16)</sup>

<sup>4</sup> Les budgets des établissements et des fondations de droit public sont publiés en annexe du budget de l'Etat.<sup>(4)</sup>

##### **Art. 26 Gestion des prestations**

Le budget administratif est complété par un budget fonctionnel fondé sur la ventilation des charges et des revenus par prestation et par programme.

##### **Art. 27 Budget de fonctionnement**

<sup>1</sup> Le budget de fonctionnement prévoit toutes les opérations de consommation, sous forme de charges ou de revenus de l'exercice.<sup>(16)</sup>

<sup>2</sup> Les charges comprennent les charges d'exploitation, les charges financières et les transferts.

<sup>3</sup> Les revenus comprennent les contributions publiques, les revenus des biens et les transferts.

<sup>4</sup> Les amortissements, calculés selon l'article 31, font parties intégrantes des charges.

##### **Art. 28 Budget d'investissement**

Le budget d'investissement comprend les opérations financières qui créent le patrimoine administratif, dont la durée d'utilisation s'étend sur plus d'une année et dont

le montant est fixé par règlement.

#### **Art. 29 Imputation interne**

<sup>1</sup> L'imputation interne est une facturation, au prix de revient ou à un prix d'échange convenu, de prestations effectuées entre services administratifs.

##### **Ventilation des charges**

<sup>2</sup> La ventilation des charges consiste à attribuer, à chaque centre de responsabilité et au prix coûtant, la valeur des biens et des services consommés, mais dont l'achat et la gestion sont centralisés.

#### **Art. 30 Coûts complets**

<sup>1</sup> L'imputation interne et la ventilation des charges ont pour objectif d'établir les coûts complets des centres de responsabilité.

<sup>2</sup> Sous réserve d'une définition précise des prestations, l'imputation interne et la ventilation des charges permettent d'établir les coûts complets des prestations.

### **Section 2 Les amortissements**

#### **Art. 31 Définition**

<sup>1</sup> L'amortissement est une charge qui a pour but de compenser la dépréciation d'un investissement, consécutive à son utilisation.

<sup>2</sup> L'obligation de couvrir l'amortissement par des revenus propres est destinée à assurer un autofinancement approprié des investissements en vue d'éviter un recours excessif à l'emprunt.

#### **Art. 32<sup>(4)</sup> Amortissements**

<sup>1</sup> Les amortissements sont calculés sur la valeur d'acquisition (ou initiale) de chaque actif inscrit au bilan.<sup>(13)</sup>

<sup>2</sup> Les taux d'amortissement des actifs sont fixés en fonction de leur dépréciation effective ou selon leur durée d'utilisation et ils figurent dans un règlement d'application. Restent réservées les dispositions du droit cantonal ou fédéral, ainsi que des cas spéciaux non prévus par le règlement d'application et qui sont traités selon les principes généraux énoncés par les normes IPSAS ou IFRS.<sup>(13)</sup>

<sup>3</sup> Les comptes annuels présentent, en annexe, une liste des principaux types d'actifs avec le taux d'amortissement pratiqué. Cette liste est auditée chaque année par les organes de contrôle.

#### **Art. 33<sup>(13)</sup>**

#### **Art. 34 Remboursement des dettes**

<sup>1</sup> Dans la mesure où la situation financière et la conjoncture le permettent, des réserves doivent être constituées.

<sup>2</sup> La trésorerie qu'elles dégagent doit être utilisée au remboursement de la dette.

### **Section 3 Les subventions**

#### **Art. 35 Définition**

<sup>1</sup> Les subventions sont des aides financières, des indemnités, des allocations accordées à des tiers.

<sup>2</sup> Les allocations à des tiers sont soumises à la présente loi. Les indemnités et les aides financières sont régies par la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, ainsi que par la présente loi, à l'exception de ses articles 36 à 42 et, en ce qui concerne les aides financières, à l'exception de ses articles 49 et 55.<sup>(15)</sup>

<sup>3</sup> Les allocations à des tiers prennent notamment les formes suivantes: prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles accordées lors de prêts, cautionnements, prestations en nature, services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses.<sup>(15)</sup>

**Art. 36<sup>(15)</sup> Conditions**

<sup>1</sup> Les allocations à des tiers versées par l'Etat sont subordonnées à l'existence d'une base légale.

<sup>2</sup> L'inscription d'un montant au budget ne donne pas un droit automatique au versement d'une allocation à des tiers si les conditions fixées à son octroi ne sont pas réalisées.

<sup>3</sup> Les montants non dépensés après détermination du résultat comptable établi selon les normes fixées à l'article 1 ne peuvent pas être thésaurisés par l'entité. Ils sont restituables à l'Etat selon des modalités à définir. Restent réservées des dispositions du droit cantonal ou un accord spécifique (contrat de prestations ou analogue) visant notamment à encourager la recherche de fonds privés, une répartition du résultat entre l'entité et l'Etat, la constitution d'une réserve pour déficits futurs.

**Art. 37<sup>(15)</sup> Montant de l'allocation à des tiers**

A moins qu'une loi spécifique n'en dispose autrement, le montant de toute allocation à des tiers peut être augmenté, diminué ou supprimé à l'occasion du vote du budget annuel.

**Art. 38<sup>(5)</sup> Contrôle**

<sup>1</sup> L'autorité compétente au niveau du département concerné s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions en la matière et que les conditions légales sont bien réunies.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil peuvent en tout temps faire procéder à des vérifications et des contrôles de gestion.

**Art. 39<sup>(15)</sup> Modifications**

Des modifications importantes ou génératrices de frais supplémentaires ne peuvent être apportées aux projets d'allocations accordées à des tiers qu'avec l'accord de l'autorité compétente au niveau du département concerné.

**Art. 40<sup>(15)</sup> Prescription**

<sup>1</sup> Les créances afférentes à des allocations à des tiers se prescrivent par 5 ans.

<sup>2</sup> La prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit.

**Art. 41<sup>(15)</sup> Intérêts**

Les allocations à des tiers décalées dans le temps ne bénéficient pas d'intérêts moratoires.

**Art. 42<sup>(15)</sup> Remboursement**

Lorsque l'objectif visé par l'octroi d'une allocation à des tiers est modifié, l'Etat peut demander la rétrocession de tout ou partie de l'allocation versée.

**Section 4 L'établissement et la présentation du budget<sup>(20)</sup>****Art. 42A<sup>(20)</sup> Forme du budget**

<sup>1</sup> Le budget est établi par prestation et par programme.

<sup>2</sup> Il est présenté et voté au Grand Conseil par programme. Un programme contient au minimum la liste des prestations et des indicateurs de performance permettant de mesurer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

**Art. 43 Justification**

<sup>1</sup> Le budget est établi conformément aux normes IPSAS ou IFRS. Demeurent réservés la constitution, les lois et les règlements en vigueur.<sup>(13)</sup>

<sup>2</sup> Toute rubrique inscrite au budget doit être justifiée.

**Art. 44 Délais**

<sup>1</sup> Les propositions budgétaires des départements pour le prochain exercice annuel sont remises au département des finances<sup>(1)</sup> au plus tard le 31 mars.

<sup>2</sup> Le département des finances<sup>(1)</sup> établit l'avant-projet de budget qu'il soumet au Conseil d'Etat au plus tard le 30 juin.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat transmet le projet de budget au Grand Conseil au plus tard le 15 septembre.

#### **Art. 45 Vote**

<sup>1</sup> Le budget du prochain exercice annuel doit être voté jusqu'au 31 décembre.

<sup>2</sup> Si l'alinéa 1 n'est pas respecté, le gouvernement est autorisé à engager les dépenses nécessaires aux activités administratives sur la base et en proportion des montants figurant au budget de l'année précédente. A cet effet, le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil des douzièmes provisoires.

### **Chapitre III Les modalités d'exécution du budget**

#### **Section 1 Couverture financière**

##### **Art. 46 Principes**

<sup>1</sup> Les charges courantes de l'Etat et les charges financières en intérêts et en amortissements découlant des investissements doivent être couvertes par des recettes propres.

<sup>2</sup> Tout projet de loi comportant une dépense nouvelle ne peut être voté qu'en prévoyant sa couverture financière.

<sup>3</sup> Les lois votées ne peuvent entrer en vigueur que si leur couverture financière est assurée.

##### **Art. 47 Crédit extraordinaire**

Un crédit extraordinaire est une autorisation exceptionnelle pour une dépense nouvelle. S'il dépasse 60 000 F, une couverture financière est nécessaire.

#### **Section 2 Le budget de fonctionnement**

##### **Art. 48 Crédit budgétaire**

<sup>1</sup> Un crédit budgétaire est une autorisation annuelle de dépense d'un montant déterminé dans le budget, accordée au gouvernement par le Grand Conseil pour un but précis.

<sup>2</sup> Aucune dépense pour un objet non prévu au budget ne peut être effectuée ni engagée sans approbation préalable du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Lorsqu'une dépense prévisible n'a pas encore de base légale au moment du vote du budget, les crédits budgétaires correspondants peuvent néanmoins, à titre exceptionnel, figurer au budget. Il ne pourra toutefois en être fait usage qu'après l'entrée en vigueur des dispositions légales précitées.

##### **Art. 49 Crédit supplémentaire**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat n'est pas autorisé à dépasser les crédits prévus au budget par programme.<sup>(20)</sup>

<sup>2</sup> La commission des finances du Grand Conseil se prononce sur tout dépassement prévu, avant que des dépenses supplémentaires ne puissent être engagées.

<sup>3</sup> Ces dépassements font l'objet d'un projet de loi qui est soumis au Grand Conseil en fin d'exercice.

<sup>4</sup> Le solde des crédits non dépensés ne peut pas être reporté par le Conseil d'Etat sur d'autres postes du budget.

<sup>5</sup> Aucun dépassement de recette n'autorise un dépassement de dépense, sauf dans les cas où les recettes font l'objet d'une affectation légale.

<sup>6</sup> Les dispositions des alinéas 1 à 5 ne sont pas applicables :

- a) aux lois votées pour les investissements;
- b) aux dépenses générales, pour autant que la nature à deux positions 31 ne présente pas de dépassement au niveau d'un programme;<sup>(20)</sup>
- c) aux amortissements;



- d) aux dépréciations d'actifs;
- e) aux dotations à provisions;
- f) aux éléments d'ajustements.<sup>(16)</sup>

<sup>7</sup> Les dépassements de crédits concernant les lettres c à f de l'alinéa 6 sont présentés et régularisés par le Grand Conseil dans le cadre de la loi de bouclage des comptes.  
<sup>(16)</sup>

<sup>8</sup> Les tranches annuelles d'investissement votées par le Grand Conseil doivent être respectées. La commission des finances est informée des dépassements prévus, avant que de nouvelles dépenses ne puissent être engagées.<sup>(16)</sup>

#### **Art. 50 Crédit cadre**

<sup>1</sup> Un crédit cadre est une dotation budgétaire générale pour un ou plusieurs exercices, en vue de fournir une ou plusieurs prestations publiques, dans le cadre d'un acte d'engagement pluriannuel.

<sup>2</sup> Un crédit cadre peut varier selon l'évolution de la production des quatre impôts de base :

- a) impôt sur le revenu de la personne physique;
- b) impôt sur la fortune de la personne physique;
- c) impôt sur le bénéfice des personnes morales;
- d) impôt sur le capital des personnes morales.

### **Section 3 Le budget d'investissement**

#### **Art. 51<sup>(16)</sup> Etudes**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est autorisé à engager les dépenses nécessaires à l'étude des avant-projets de construction et de rénovation-transformation de bâtiments et d'ouvrages de génie civil, ainsi qu'aux études en matière d'aménagement du territoire et de politique des transports jusqu'à concurrence de 3 000 000 F par année. Il en informe régulièrement le Grand Conseil par l'intermédiaire de :

- a) la commission des travaux, en ce qui concerne les études des avant-projets de construction et de rénovation-transformation de bâtiments et d'ouvrages de génie civil;
- b) la commission d'aménagement du canton pour ce qui concerne les études en matière d'aménagement du territoire et de politique des transports.

<sup>2</sup> Il leur fait rapport sur les besoins à satisfaire, leur degré d'urgence, la localisation probable des ouvrages projetés ainsi que sur la portée des études entreprises.

<sup>3</sup> Lorsque l'étude porte sur un projet impliquant la démolition d'un bâtiment existant, elle doit comporter, dans tous les cas, une évaluation comparative entre les possibilités de rénovation ou de transformation de ce bâtiment et les avantages de la construction neuve projetée en lieu et place.

<sup>4</sup> La commission des travaux peut accorder un crédit d'études pour un montant maximal de 300 000 F par objet. Au-delà de cette limite, le crédit d'étude est soumis au Grand Conseil.

<sup>5</sup> Ces études prennent la forme de crédit de fonctionnement.

#### **Art. 52 Crédit d'investissement**

<sup>1</sup> Un crédit d'investissement est autorisé sous forme de crédit d'ouvrage ou d'acquisition ou de crédit complémentaire pour des engagements entraînant des paiements au-delà de l'exercice budgétaire.

<sup>2</sup> Il ne peut être demandé l'ouverture d'un crédit que pour des travaux entièrement étudiés et dont l'exécution peut être entreprise immédiatement.

<sup>3</sup> Il doit être soumis à l'approbation du Grand Conseil, sous la forme d'une demande de crédit spécial pour les dossiers d'exécution. La demande est accompagnée :

- a) d'une description de l'ouvrage avec toutes ses parties, leur destination, leur surface et leur volume, la consommation d'énergie;
- b) d'une première estimation du coût probable des travaux;
- c) d'une première estimation des frais probables de fonctionnement.

<sup>4</sup> Un crédit d'investissement est périmé dès que le but est atteint ou devenu sans objet. Le Grand Conseil diminue ou annule les crédits d'investissement pour des projets



sensiblement réduits ou supprimés.

<sup>5</sup> Le boucllement d'un crédit d'investissement est entrepris afin d'être soumis, dans les meilleurs délais, à l'approbation du Grand Conseil. Cette présentation intervient au plus tard 24 mois après la date de remise de l'ouvrage à l'utilisateur et/ou l'achèvement des travaux permettant l'utilisation de l'ouvrage.<sup>(3)</sup>

<sup>6</sup> La commission des travaux est compétente pour accorder un délai supplémentaire lorsque des circonstances particulières l'exigent.<sup>(3)</sup>

<sup>7</sup> Passé le délai supplémentaire mentionné à l'alinéa 6, la loi de boucllement est impérativement soumise au Grand Conseil.<sup>(3)</sup>

#### **Art. 53 Crédit d'ouvrage**

Un crédit d'ouvrage est un crédit d'investissement pour un seul objet.

#### **Art. 54 Crédit de programme**

Un crédit de programme est un crédit d'investissement portant sur la réalisation ou l'acquisition de plusieurs objets concourant au même objectif.

#### **Art. 55 Crédit complémentaire**

<sup>1</sup> Si un crédit d'investissement accordé s'avère insuffisant, avant ou lors de l'accomplissement du projet prévu, un crédit complémentaire doit être demandé au Grand Conseil avant tout nouvel engagement contractuel.

<sup>2</sup> Si, après le vote d'un crédit d'investissement, un projet subit une transformation importante entraînant une dépense supérieure au montant voté, celle-ci ne peut être engagée qu'après l'octroi par le Grand Conseil d'un crédit complémentaire demandé dans les formes prévues au présent chapitre.

<sup>3</sup> Si un crédit d'investissement contient une clause d'indexation des prix, les dépenses liées au renchérissement sont approuvées avec les comptes. En cas de baisse de prix, le crédit est réduit d'autant.

<sup>4</sup> La commission des travaux peut accorder un seul crédit complémentaire par objet lorsque celui-ci est inférieur ou égal à 20% du crédit initial voté, mais au maximum pour 1 000 000 F. Au-delà de cette limite, le crédit complémentaire est soumis au Grand Conseil.<sup>(3)</sup>

<sup>5</sup> La commission des travaux est également compétente pour accepter une modification importante du projet qui n'entraîne pas de dépense supérieure au montant voté, notamment lorsque le coût des nouveaux aménagements proposés est compensé par des économies conjoncturelles ou des moins-values réalisées sur le projet initial.<sup>(6)</sup>

#### **Art. 55A<sup>(3)</sup> Contrôle parlementaire**

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil, intégré au compte d'Etat, un rapport sur :

- a) le plan de trésorerie des travaux de construction et de rénovation-transformation de bâtiments et d'ouvrages de génie civil;
- b) l'état des engagements, des adjudications et des paiements de chaque dossier, la date de livraison, le renchérissement éventuel et le coût final présumé;
- c) les modifications importantes de programme entraînant ou non une dépense supplémentaire;
- d) les crédits complémentaires octroyés par le Grand Conseil ou la commission des travaux;
- e) les avant-projets engagés en vertu de l'article 51, alinéa 1;
- f) les demandes prévisionnelles de crédits d'investissement ou complémentaires.

#### **Art. 56 Prescription**

Le Conseil d'Etat soumet à l'examen du Grand Conseil, par un projet de loi, les crédits d'investissement non utilisés dans un délai de trois ans avec un préavis sur leur prolongation ou leur annulation.

#### **Art. 57<sup>(16)</sup>**

### **Titre IV Les comptes et le bilan**

## Chapitre 1 Les comptes

### Art. 58<sup>(13)</sup> Comptes

- <sup>1</sup> Les comptes comprennent au minimum :
  - a) un bilan;
  - b) un compte de fonctionnement;
  - c) un compte d'investissement;
  - d) un tableau de financement;
  - e) un tableau de variation des capitaux propres;
  - f) un tableau de flux de trésorerie;
  - g) les notes annexes.
- <sup>2</sup> Les annexes aux comptes de l'Etat de Genève comprennent :
  - a) la liste et la justification des crédits supplémentaires;
  - b) les engagements conditionnels;
  - c) la liste des crédits d'investissement utilisés et encore disponibles;
  - d) la liste des prêts et participations permanentes;
  - e) la classification fonctionnelle;
  - f) le mouvement des fonds spéciaux;
  - g) les comptes des établissements et fondations de droit public.

### Art. 59 Clôture

- Lors du bouclage des comptes, il convient de présenter les soldes suivants :
- a) compte de fonctionnement : excédent de revenus ou de charges;
  - b) compte d'investissement :
    - 1° accroissement ou diminution de l'investissement net,
    - 2° besoin ou excédent de financement,
    - 3° variation de la fortune nette ou du découvert.

### Art. 60<sup>(18)</sup> Délai

- <sup>1</sup> Les comptes, accompagnés du rapport de gestion, sont présentés par les départements au Conseil d'Etat au plus tard à la fin du mois de février de l'année suivante.
- <sup>2</sup> Le Conseil d'Etat transmet ces documents au Grand Conseil au plus tard le 31 mars.

## Chapitre II Le bilan

### Art. 61 Définition

- <sup>1</sup> Le bilan présente de manière synthétique et méthodique les patrimoines, les engagements envers des tiers, ainsi que la fortune nette ou le découvert.
- <sup>2</sup> Le bilan comprend les actifs et les passifs au moment du bouclage annuel.

### Art. 62 Actifs

- <sup>1</sup> L'actif se compose des patrimoines financier et administratif ou des actifs courants et non courants.<sup>(16)</sup>

#### **Patrimoine financier**

- <sup>2</sup> Le patrimoine financier comprend les valeurs et les placements qui peuvent être aliénés.

#### **Patrimoine administratif**

- <sup>3</sup> Le patrimoine administratif comprend les biens affectés à l'accomplissement des tâches publiques. Ce sont notamment les investissements, les prêts, les subventions aux investissements, ainsi que les participations permanentes ou dotations.

### Art. 63 Passifs

- <sup>1</sup> Le passif est constitué par les engagements et par les fonds propres.<sup>(16)</sup>
- <sup>2</sup> Les engagements comprennent, notamment, les dettes publiques à court, moyen et long terme, les engagements envers des entités particulières et les provisions.
- <sup>3</sup> La fortune nette est l'excédent des actifs sur les engagements.
- <sup>4</sup> Le découvert est l'excédent des engagements sur les actifs. Il est inscrit en négatif au passif.<sup>(16)</sup>

**Art. 64 Financements spéciaux**

<sup>1</sup> Les financements spéciaux consistent en moyens financiers qui, de par la loi ou une disposition juridique considérée comme équivalente, sont affectés pour remplir une tâche publique.

<sup>2</sup> Pour leurs dépenses d'investissement, les financements spéciaux sont grevés annuellement des charges financières en intérêts et amortissements.<sup>(16)</sup>

<sup>3</sup> Les moyens des financements spéciaux doivent être disponibles à temps pour le but envisagé.<sup>(16)</sup>

**Art. 65 Engagements conditionnels**

<sup>1</sup> Les cautionnements et autres garanties de même que les constitutions de gages en faveur de tiers sont indiqués en pied de bilan.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat est autorisé à facturer les garanties inscrites en pied de bilan de l'Etat de Genève. Les taux sont inscrits dans la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève.<sup>(9)</sup>

**[Art. 66, 67]<sup>(16)</sup>**

**Art. 67A<sup>(13)</sup> Réserve conjoncturelle<sup>(16)</sup>**

<sup>1</sup> Il peut être créé une réserve conjoncturelle.

<sup>2</sup> L'attribution à la réserve ou l'utilisation de la réserve se fait après détermination du résultat et doit faire l'objet d'une loi.

**Titre V Organisation****Art. 68 Grand Conseil**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil est compétent pour :

- a) le vote des impôts;
- b) le vote du budget, des comptes, des crédits supplémentaires, complémentaires, extraordinaires et de la gestion du Conseil d'Etat;
- c) la ratification du budget et des comptes des établissements publics autonomes, à moins que la loi n'en dispose autrement;
- d) l'autorisation d'emprunter;
- e) le vote des lois d'investissement;
- f) les aliénations du patrimoine administratif;
- g) les aliénations immobilières du patrimoine financier, sous réserve des exceptions prévues par la constitution.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil traite les plans financiers pluriannuels comme des rapports divers.

**Art. 69 Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est compétent pour :

- a) la gestion économique, aussi rationnelle que possible, des crédits et des éléments de patrimoine mis à sa disposition;
- b) la préparation du projet de budget, des crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires et des comptes à l'intention du Grand Conseil;
- c) l'élaboration des plans financiers quadriennaux;
- d) l'engagement des crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires, sous réserve des dispositions de l'article 49;
- e) la préparation de toute directive ayant trait aux lettres a, b, c et d ci-dessus;
- f) les aliénations du patrimoine financier, sous réserve des exceptions prévues par la constitution;
- g) la garantie des emprunts et des cautions.

**Art. 70 Départements**

<sup>1</sup> Chaque département, par délégation du Conseil d'Etat, est compétent pour :

- a) la gestion économique, aussi rationnelle que possible, des crédits et des éléments de patrimoine mis à sa disposition;
- b) la défense adéquate de ses droits, en matière pécuniaire, à l'égard de tiers, sous

réserve des articles 71, lettre f, et 71A à 71C;<sup>(22)</sup>

c) la tenue de sa comptabilité dont une comptabilité auxiliaire des engagements, le contrôle des opérations et la tenue correcte des livres et des inventaires;

d) la préparation minutieuse des documents requis de lui pour la gestion financière;

e) la préparation des plans financiers pluriannuels, de son budget, d'éventuelles demandes de crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires et de ses comptes.

<sup>2</sup> Chaque département doit veiller à la bonne organisation comptable de chacun de ses services et à la concordance de toutes les informations financières avec la comptabilité générale de l'Etat.

<sup>3</sup> Le département chargé des affaires militaires et le département chargé de la police ne peuvent dépendre du même conseiller d'Etat.<sup>(10)</sup>

### **Art. 71 Département des finances<sup>(1)</sup>**

Le département des finances<sup>(1)</sup> est compétent pour :

a) la préparation des directives relatives à la gestion économique financière comptable, ainsi qu'à l'utilisation des crédits;

b) la réunion des informations relatives à l'élaboration du plan financier global et pluriannuel, du budget, des crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires ainsi que des comptes;

c) la rédaction d'avis au Conseil d'Etat sur les affaires ayant une incidence financière;

d) l'organisation de la comptabilité de l'Etat, les opérations de comptabilité et de trésorerie générale;

e) l'instauration d'un contrôle interne transversal des flux financiers et de la gestion des ressources humaines. Il lui incombe d'édicter des normes et des procédures de contrôle interne et de coordonner les systèmes de contrôle interne mis en place par les différents services de l'Etat, conformément à l'article 2, alinéa 2, de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995;<sup>(12)</sup>

f) la gestion centralisée du contentieux pécuniaire de l'administration cantonale, incluant la reprise des activités résiduelles de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève.<sup>(22)</sup>

### **Art. 71A<sup>(22)</sup> Contentieux pécuniaire**

La gestion centralisée du contentieux pécuniaire de l'administration cantonale est mise en place de manière progressive et selon des périmètres successifs à définir par le Conseil d'Etat.

### **Art. 71B<sup>(22)</sup> Exécution forcée**

Les arrêtés, décisions et bordereaux d'émoluments de l'autorité administrative compétente sont assimilés à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

### **Art. 71C<sup>(22)</sup> Compétences relatives à la succession de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève**

Les compétences relatives à la gestion des créances ainsi que des actifs résiduels repris de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève se répartissent comme suit :

a) les aliénations d'immeubles sont soumises à l'article 80A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847;

b) les abandons de créances sont du ressort du Conseil d'Etat. Au-delà de 500 000 F, ils sont au surplus soumis à l'approbation de la commission des finances du Grand Conseil.

## **Titre VI<sup>(4)</sup> Dispositions finales et transitoires**

### **Art. 72<sup>(13)</sup> Dispositions transitoires**

*Loi n° 8932 du 20 mai 2005<sup>(19)</sup>*

<sup>1</sup> L'Etat de Genève et les entités mentionnées à l'article 1, alinéa 2, doivent respecter, au plus tard pour l'exercice comptable 2008, les normes IPSAS ou IFRS.

<sup>2</sup> Les entités visées à l'article 72, alinéa 1, qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi, appliquent les normes IAS/IFRS ou d'autres normes, restent soumises aux dites normes, jusqu'à l'application par celles-ci des normes IPSAS ou IFRS.

<sup>3</sup> Les entités visées à l'article 72, alinéa 1, qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi, n'appliquent pas encore les normes IAS/IFRS, sont soumises aux dispositions constitutionnelles légales et réglementaires en vigueur, jusqu'à l'application par celles-ci des normes IPSAS ou IFRS.

<sup>4</sup> A des fins de comparaison, le budget ainsi que les comptes de l'année précédente doivent également être établis selon les normes IPSAS ou IFRS.

<sup>5</sup> Le budget est présenté et voté au Grand Conseil par programme au plus tard pour l'exercice comptable 2011.<sup>(20)</sup>

***Loi n° 9870 du 9 octobre 2008***

<sup>6</sup> L'Etat de Genève dispose d'un délai de 2 ans à dater de l'entrée en vigueur de l'article 2A de la présente loi pour sa mise en œuvre.<sup>(19)</sup>

**Art. 73 Abrogation**

La loi générale sur le financement des travaux d'utilité publique, du 11 janvier 1964, est abrogée.

**Art. 74 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

## **Annexe 3**

### **Loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2011 (LBu-2011)**

# **Loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2011 (LBU-2011) (10739)**

**D 3 70**

*du 17 décembre 2010*

---

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu les articles 54, 56, 80, 81, 82, 83, 96, 97 et 117 de la constitution de la  
République et canton de Genève, du 24 mai 1847;  
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève,  
du 7 octobre 1993,  
décrète ce qui suit :

## **Chapitre I Contributions publiques**

### **Art. 1 Perception des impôts**

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

### **Art. 2 Perception des centimes additionnels**

Il est perçu en 2011, au profit de l'Etat, les centimes additionnels prévus au  
chapitre II de la présente loi.

## **Chapitre II Centimes additionnels**

### **Art. 3 Personnes physiques**

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

<sup>2</sup> En application de la loi accordant une indemnité et des aides financières  
annuelles de fonctionnement à des institutions de maintien, d'aide et de soins  
à domicile pour les années 2008 à 2011, du 4 décembre 2008 (loi 10064), il  
est perçu, en 2011, 1 centime additionnel supplémentaire, par franc et  
fraction de franc, sur le montant des impôts cantonaux sur le revenu et la  
fortune des personnes physiques.

#### **Art. 4        Personnes morales**

Il est perçu :

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

#### **Art. 5        Successions et enregistrement**

Il est perçu :

- a) pour les successions ouvertes après le 31 décembre 2010, 110 centimes, par franc et fraction de franc, sur les droits prévus aux articles 19 à 21 de la loi sur les droits de succession, du 26 novembre 1960; les successions ouvertes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011 restent soumises aux centimes additionnels prévus par la loi budgétaire de l'année du décès;
- b) 110 centimes, par franc et fraction de franc, sur les droits prévus dans la loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969, à l'exception des amendes. Les actes enregistrés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011 restent soumis aux centimes additionnels prévus par la loi budgétaire de l'année de leur enregistrement.

### **Chapitre III        Budget administratif**

#### **Art. 6        Budget administratif**

Le budget administratif de l'Etat de Genève pour 2011 est annexé à la présente loi.

#### **Art. 7        Fonctionnement**

<sup>1</sup> Les charges s'élèvent à 7 791 009 902 F et les revenus à 7 615 967 883 F hors imputations internes et subventions redistribuées.

<sup>2</sup> L'excédent de charges s'élève à - 175 042 019 F et l'excédent de charges à - 218 838 743 F avant dotations et dissolutions de provisions.

#### **Art. 8        Investissements**

<sup>1</sup> Les dépenses d'investissement sont arrêtées à 923 504 998 F et les recettes à 152 409 359 F.

<sup>2</sup> Les investissements nets s'élèvent à 771 095 639 F avec les locations financement et à 867 886 705 F hors locations financement.



## Chapitre IV Dérogations

### Art. 9 Cas d'urgence pour une dépense nouvelle

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

## Chapitre V Emprunts

### Art. 10 Emprunts

<sup>1</sup> Pour assurer l'exécution du budget administratif, le Conseil d'Etat est autorisé à émettre des emprunts en 2011, au nom de l'Etat de Genève.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut, en outre, renouveler en 2011 les emprunts venant à échéance ou remboursés par anticipation.

## Chapitre VI Garantie de l'Etat

### Art. 11 Facturation

<sup>1</sup> La rémunération des engagements de pied de bilan de l'Etat est fixée pour l'année 2011 à 0,125% pour l'ensemble des entités concernées sous réserve du taux de la Banque cantonale de Genève fixé à 0,081%.

<sup>2</sup> Le détail de la rémunération des engagements de pied du bilan de l'Etat est le suivant :

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

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

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

## **Chapitre VII Dispositions finales**

### **Art. 12 Référendum**

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

## Budget administratif 2011

en CHF

Budget 2011      Budget 2010      Compte 2009

### Fonctionnement

<b>Revenus</b> (Hors imputations internes et subventions à redistribuer)	7'615'967'883	7'277'830'056	8'154'060'034
<b>Charges</b> (Hors imputations internes et subventions redistribuées)	7'791'009'902	7'635'659'027	7'831'592'066
<b>Résultat net</b>	<b>-175'042'019</b>	<b>-357'828'971</b>	<b>322'467'968</b>
Résultat net hors provisions	-2'18'838'743	-400'377'530	368'423'313

### Investissement

<b>Recettes</b> (Hors imputations internes)	152'409'359	220'800'609	189'887'126
<b>Dépenses</b> (Hors imputations internes)	923'504'998	932'664'012	596'472'394
<b>Investissements nets</b>	<b>77'1'095'639</b>	<b>7'11'863'403</b>	<b>406'585'268</b>