

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2025-2028
de la République et canton de Genève**

Table des matières

<i>Introduction</i>	4
<i>Chapitre 1 Compte de fonctionnement prévisionnel</i>	9
<i>Chapitre 2 Evolution du résultat sur la période du PFQ</i>	11
<i>Chapitre 3 Evolution des revenus</i>	12
<i>Chapitre 4 Evolution des charges par catégorie</i>	14
<i>Chapitre 5 Evolution des charges par politique publique</i>	17
<i>Chapitre 6 Plan de mesures du Conseil d'Etat</i>	23
<i>Chapitre 7 Effets de la migration</i>	27
<i>Chapitre 8 Evolution des postes</i>	28
<i>Chapitre 9 Investissements</i>	31
<i>Chapitre 10 Evolution de la dette</i>	32
<i>Chapitre 11 Evolution de la réserve conjoncturelle</i>	33
<i>Chapitre 12 Risques liés aux instruments de politique budgétaire</i>	34
<i>Chapitre 13 Risques financiers</i>	35
<i>Conclusion</i>	40

Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

Contenu du rapport – cadre légal

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2025-2028 (PFQ 2025-2028) est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les trois ans suivant le budget. Il est présenté par politique publique.

Il est généralement présenté en même temps que le projet de budget (PB), soit au plus tard le 15 septembre.

Conformément à l'article 13, alinéa 2, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), le PFQ contient :

- a) une estimation des charges et des revenus de fonctionnement;
- b) une estimation des dépenses et recettes d'investissement;
- c) une estimation de l'évolution de la dette financière;
- d) une évaluation des risques financiers.

L'estimation des charges et revenus de fonctionnement est présentée aux chapitres 1, 3, 4, 5 et 7 du présent rapport, l'actualisation des effets du plan de mesures du Conseil d'Etat au chapitre 6, celle des dépenses et recettes d'investissement au chapitre 9, l'évolution de la dette au chapitre 10 et l'évaluation des risques aux chapitres 12 et 13. L'article 13 alinéa 3 de la LGAF précise que le PFQ contient « une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle ». Celle-ci figure au chapitre 11.

Cadre de planification

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2024 qui présente un déficit de 48 millions.

Le PB 2025 constitue la première année du PFQ 2025-2028. Cependant, certaines valeurs du PB 2025 publié en septembre vont évoluer entre la présentation du projet de budget et l'adoption du budget 2025 par le Grand Conseil prévue au mois de décembre.

Ce plan financier quadriennal a été élaboré en tenant compte des objectifs arrêtés par le Conseil d'Etat dans son programme de législature. Il s'inscrit dans un contexte de réformes fiscales et de mesures sociales qui impactent significativement le résultat du compte de fonctionnement pour les quatre prochaines années. La hausse des charges contraintes découlant des obligations du canton vis-à-vis de la Confédération (participation à la péréquation financière intercantonale) marque également fortement cette planification, de même que la planification des investissements arrêtée par le Conseil d'Etat pour le développement des infrastructures cantonales et les transitions écologique et numérique.

Introduction

Contexte – enjeux

Programme de législature

Les orientations politiques du Conseil d'Etat durant les quatre prochaines années sont décrites dans le programme de législature 2023-2028.

Le PFQ 2025-2028 constitue la deuxième planification quadriennale de la législature actuelle. Il a pour vocation d'estimer les besoins financiers nécessaires à la réalisation du PDL et d'évaluer les ressources disponibles. De plus, il sert de cadre à l'élaboration du projet de budget annuel.

Le PFQ intègre par conséquent les besoins financiers nécessaires aux différents objectifs décrits dans le PDL pour les années 2025 à 2028. Il mesure également les conséquences des réformes fiscales et des charges de fonctionnement et d'investissement sur la dette financière et sur la réserve conjoncturelle. Le PFQ est donc un moyen de s'assurer que le PDL est financièrement supportable.

Le PFQ prévoit un résultat positif en 2025, puis des déficits de 2026 à 2028. Ces derniers restent couverts par la réserve conjoncturelle. Le Conseil d'Etat a donc fait le choix de concentrer ses efforts sur l'élaboration d'un projet de budget 2025 pour répondre aux attentes de la population. Même si le Conseil d'Etat n'est pas légalement soumis à l'obligation de démontrer le retour à un excédent de revenus du plan financier quadriennal (art. 12, al. 3 et 4 LGAF) avec un projet de budget équilibré, il restera toutefois attentif à l'évolution des résultats de fonctionnement à moyen terme et prendra, si nécessaire, des mesures en temps voulu. Les intentions concernant les projets inscrits au PFQ peuvent à tout moment être décalées et ajustées par le Conseil d'Etat.

Enfin, les investissements planifiés au plan d'intention des investissements (PII) sont ambitieux et ont pour objectif d'être à la hauteur des besoins de la population et des enjeux énergétiques, climatiques et numériques. Les ressources en termes de fonctionnement, essentiellement des postes pour la réalisation des projets d'investissement, sont également intégrées au PFQ.

Croissance économique

La croissance devrait augmenter en 2025 grâce à une reprise progressive de l'économie mondiale. Elle devrait s'élever à 1.7% dans notre canton. Toutefois, d'autres facteurs à l'échelle mondiale pourraient affecter négativement les finances publiques avec des effets par exemple sur le niveau de l'emploi ou l'évolution des taux d'intérêt.

Croissance des revenus

Les revenus de fonctionnement au PFQ 2025-2028 connaissent une croissance importante de 1.29 milliard par rapport au budget 2024.

Les revenus fiscaux sont en augmentation de 1.336 milliard au PFQ 2025-2028 par rapport au budget 2024. Cette croissance importante des revenus permet d'absorber les baisses d'impôts liées aux réformes fiscales prévues portant sur l'outil de travail (loi 13345), le renforcement du pouvoir d'achat (loi 13402) et la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) (loi 13030) qui ont pour effet de diminuer les revenus fiscaux de 435 millions à l'horizon du PFQ. Avec la prise en compte de ces lois, les revenus fiscaux sont en augmentation de 901 millions par rapport au budget 2024, soit une progression de +10.4%.

Les réformes fiscales engagées auront pour effet d'alléger la charge fiscale pesant sur l'ensemble de la population, qui verra son pouvoir d'achat augmenter, ainsi que les entrepreneuses et les entrepreneurs.

Les prévisions concernant la progression des revenus restent complexes, dans un contexte international très incertain. Le modèle d'estimation servant notamment aux prévisions fiscales du PFQ a été analysé par l'administration cantonale et révisé afin de corriger les biais d'estimation et ainsi réduire les écarts constatés entre les comptes et les budgets lors des précédents exercices. Ces améliorations méthodologiques complètent les changements déjà appliqués au précédent PFQ.

S'agissant d'éventuels revenus de la Banque Nationale Suisse (BNS), une reprise progressive de la distribution de bénéfices est attendue dès l'exercice 2026.

Crise migratoire

La planification financière reste soumise aux conséquences de forts flux migratoires liés aux tensions internationales. Le coût de la prise en charge des migrantes et migrants, déduction faite de la participation de l'administration fédérale, augmente de près de 56 millions en 2025 et 42 millions d'ici fin 2028. Ces charges couvrent notamment l'hébergement des personnes migrantes, l'accueil et l'encadrement des requérants d'asile mineurs non-accompagnés (RMNA), la scolarisation des élèves issus de la migration et l'octroi de l'aide sociale pour couvrir les besoins de base.

Renforcement des prestations sociales

L'inflation et la hausse importante du coût des primes d'assurance maladie ayant entraîné la précarisation d'une partie de la population, le Conseil d'Etat a décidé de renforcer les prestations sociales et de soutenir le pouvoir d'achat des personnes de condition économique modeste. Le Conseil d'Etat a ainsi pérennisé, dès 2025, la mesure jusque-là provisoire qui consistait à augmenter les montants des subsides partiels d'assurance maladie et a réformé son dispositif de l'aide sociale suite au vote de la loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP) dont le déploiement est prévu dès 2025. Une partie de la population bénéficiera également de la gratuité des transports publics.

Les charges contraintes en matière de prestations sociales augmentent fortement sur la durée du PFQ. Les coûts des prestations du service d'assurance maladie augmentent de près de 100 millions d'ici à fin 2028. La hausse importante de recours à l'aide sociale se traduit par une forte augmentation de la subvention de l'Hospice général (+72 millions à fin 2028). Le rythme du vieillissement de la population et l'augmentation du coût de la vie provoquent la hausse du nombre de bénéficiaires des prestations complémentaires (PC) dont le coût augmente (+86 millions pour les PC AVS et +38 millions pour les PC AI).

Forte hausse des charges mécaniques

Le canton de Genève devra prendre en charge un montant plus important des charges mécaniques pour lesquelles le Conseil d'Etat ne dispose pas de marge de manœuvre. Il s'agit notamment des charges liées à la participation financière du canton de Genève à la péréquation financière intercantonale. Ces charges augmentent fortement (+240 millions de 2024 à fin 2028) en raison des revenus fiscaux élevés du canton ces dernières années.

Développement de l'offre des transports publics

Le canton de Genève va augmenter fortement sa contribution en faveur des transports publics genevois (TPG) pour le développement de l'offre des transports publics selon le plan d'action des transports collectifs (PATC) 2024-2028 adopté par le Grand Conseil en mars 2024 (+145 millions à fin 2028).

Options prises par le Conseil d'Etat

Le PFQ 2025-2028 ne présente pas de retour à l'équilibre, malgré un projet de budget 2025 excédentaire. En raison des incertitudes qui pèsent sur la situation économique, le Conseil d'Etat a préféré concentrer ses efforts sur un horizon temporel plus court, soit sur le projet de budget de l'année 2025. Le Conseil d'Etat se donne le temps d'observer attentivement l'évolution de la situation et l'effet des réformes fiscales décidées avant d'ajuster éventuellement sa planification et d'adopter de nouvelles mesures.

Les années 2026 à 2028 du plan financier quadriennal sont certes déficitaires, mais la réserve conjoncturelle à disposition est suffisante pour couvrir ces déficits.

Pour ce PFQ 2025-2028, le Conseil d'Etat s'est fixé plusieurs priorités, dont des mesures visant à renforcer les prestations sociales et à redonner du pouvoir d'achat à la population, notamment à travers des réformes fiscales et de la pérennisation de la mesure concernant les subsides d'assurance-maladie. L'élaboration de ce PFQ s'inscrit également dans le cadre d'une forte immigration entraînant une importante hausse des charges contraintes. Des moyens supplémentaires devront être mobilisés pour faire face à l'afflux des personnes réfugiées et assurer leur prise en charge.

Le Conseil d'Etat a également fait le choix de soutenir de manière significative une politique volontaire et ambitieuse en faveur des transitions écologique et numérique. Cette décision vise à répondre à l'urgence climatique et à développer les infrastructures dans le canton. Le Conseil d'Etat a aussi pris en compte les effets de l'augmentation du plan d'intention des investissements dans son plan financier quadriennal, en affectant des ressources pour développer et concrétiser les investissements.

Le Conseil d'Etat a aussi décidé d'affecter de nouveaux moyens aux projets du programme de législation, principalement dans les domaines de la formation, de la santé, de la mobilité, du social et du numérique.

Enfin, le Conseil d'Etat réaffirme la nécessité de mettre en œuvre des mesures structurelles sur le long terme afin de compenser l'évolution des charges dynamiques. Il a ainsi prévu de transférer une partie des charges et compétences aux communes (-76 millions de charges) et d'élaborer des mesures concernant la fonction publique. Il est prévu notamment de suspendre l'annuité une année sur deux (suspension en 2026 et 2028) et de modifier la répartition employés/employeurs des cotisations aux caisses de prévoyance. D'autres mesures d'efficience sont prévues telle que la mise en place d'un plan de gestion des absences comme annoncé dans le programme de législation du Conseil d'Etat. Il sera important de trouver des accords sur ces sujets avec toutes les parties concernées.

Le Conseil d'Etat continue de se projeter dans l'avenir et se donne les moyens d'assurer la continuité des prestations et de répondre aux enjeux majeurs qui attendent notre canton tout en maîtrisant la dette.

Priorités par départements

Pour la Chancellerie d'Etat (CHA), et outre les principales opérations électorales à organiser, le projet majeur de ce plan financier quadriennal, inscrit par ailleurs au programme de législation du Conseil d'Etat, concernera le retour du vote électronique à Genève par l'intégration du système proposé par La Poste Suisse à l'horizon de juin 2026. Il s'agira d'adapter l'ensemble des processus soutenant la préparation, la conduite et le dépouillement des opérations électorales pour tenir compte de ce 3^{ème} canal de vote.

Parmi les priorités du département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF), figurent la mise en œuvre des baisses de l'impôt sur le revenu des ménages et de la fiscalité de l'outil de travail – si elles sont adoptées par le peuple –, ainsi que la mise en œuvre de l'imposition minimale des grands groupes d'entreprises, conformément aux obligations internationales. Le département poursuivra la réforme G'Evolve et les initiatives relevant du plan de lutte contre l'absence au sein de l'administration cantonale.

Concernant les affaires internationales, le département continuera à accroître et valoriser le caractère universel de Genève, en soutenant notamment les infrastructures et les grandes conférences internationales, mais aussi en contribuant à la solidarité internationale. Enfin, la lutte contre les violences domestiques sera renforcée, avec un effort particulier sur la protection et l'hébergement des victimes.

Pour le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP), la priorité consiste à octroyer les ressources nécessaires pour faire face à l'augmentation constante des effectifs d'élèves due à l'évolution démographique. Des moyens supplémentaires sont également prévus pour les hautes écoles (Université, HES et IHEID), le renforcement du dispositif de protection des mineurs, la mise en œuvre par étape de la co-intervention à toutes les classes de 1P-2P et la formation professionnelle duale.

Pour le département des institutions et du numérique (DIN), la priorité est d'allouer des ressources supplémentaires à l'Office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN), afin de lui permettre de poursuivre la mise en œuvre de la politique numérique de l'État de Genève, par le biais d'un programme ambitieux de projets d'investissement permettant d'accélérer la transition numérique au sein de l'administration cantonale, avec une incidence positive sur l'ensemble des politiques publiques de l'État et la population genevoise.

Pour la sécurité, l'attention sera portée sur la mise en œuvre des différents axes qui ont été intégrés dans la politique criminelle commune, au renforcement du secteur administratif intervenant en support des policières et policiers et de la lutte contre la cybercriminalité, et à la mise en service du nouveau bâtiment qui abritera l'unité diplomatique et aéroportuaire. En outre, il conviendra d'organiser la reprise des activités réalisées par l'office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières à l'aéroport de Genève. De nombreux enjeux financiers et organisationnels découleront des travaux modifiant la répartition des compétences entre l'Etat de Genève et les communes en matière de police de proximité et de protection civile.

Pour le département du territoire (DT), le PFQ 2025-2028 accordera la priorité à plusieurs objectifs clés. D'une part, il visera une réduction de 60% des émissions de CO₂ d'ici 2030. Cet effort se traduira par la poursuite de la rénovation énergétique des bâtiments de l'Etat et, plus largement, de l'ensemble du parc immobilier, grâce à un renforcement des subventions et du personnel d'inspection.

Le PFQ se concentrera également sur le développement des énergies renouvelables, notamment par la régulation des réseaux thermiques structurants. En parallèle, il protégera notre environnement des effets du réchauffement climatique à travers des mesures de protection de l'eau, de renaturation, d'arborisation, et de préservation de la biodiversité.

D'autre part, le PFQ mettra l'accent sur le renforcement de la politique du logement en augmentant le parc locatif et en révisant à la hausse les versements à la pierre. Il contribuera également à réaménager les équipements et espaces publics, en adaptant le foncier et les planifications aux nouveaux enjeux. Dans ce contexte, à l'instar du projet Praille-Acacias-Vernets (PAV), il s'agira de développer et de mettre en œuvre un urbanisme pleinement adapté à la transition écologique.

Pour le département de la santé et des mobilités (DSM), il s'agit d'une part d'accélérer la transition de la mobilité en portant l'accent sur la stratégie ferroviaire, le renouvellement du contrat de prestations des TPG et la mise en œuvre de la modification de la loi sur les Transports publics genevois adoptée par le Grand Conseil le 30 mai 2024 (loi 13488). Cette dernière vise à proposer, sous conditions, la gratuité ou des allègements tarifaires aux catégories de population qui en ont le plus besoin, à savoir les jeunes jusqu'à 24 ans révolus et les bénéficiaires des prestations AVS/AI domiciliés dans le canton de Genève.

D'autre part, et sur le plan de la santé publique, l'action sera non seulement portée sur le déploiement, de façon interdépartementale et transversale au sein de l'Etat, du plan cantonal de promotion de la santé et la prévention des maladies afin d'améliorer la santé et l'espérance de vie de la population genevoise en agissant sur les principaux déterminants de santé, mais également sur la poursuite des contrats de prestations des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et de l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD) au travers des missions d'intérêt général (MIG) permettant de répondre, notamment, aux besoins en matière de coordination des soins, de soins aux populations vulnérables et d'urgence.

Défendre l'attractivité du canton de Genève en renforçant l'innovation et l'employabilité : tel est l'objectif principal du département de l'économie et de l'emploi (DEE). Pour y parvenir, 19 mesures ont été priorisées dans la feuille de route départementale. Concernant l'employabilité, l'objectif est de mieux faire coïncider le profil des personnes en recherche d'emploi avec les besoins des entreprises en favorisant la réinsertion par le biais de formations tout au long de la vie professionnelle. Pour l'innovation, le DEE veut notamment développer les infrastructures existantes, dont le Campus Biotech, et renforcer le partenariat public-privé.

Pour la période 2025-2028, le département de la cohésion sociale (DCS) entend renforcer la dotation de l'Hospice général afin de lui permettre de mettre en œuvre la nouvelle loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP). Ce véritable changement de paradigme vise à moyen terme une hausse du taux de sortie de l'aide sociale. Côté sport, la patinoire du Trèfle-Blanc pourra être inaugurée et le plan stratégique cantonal du sport sera mis en œuvre tout comme le plan cantonal du vieillissement et la feuille de route de la proche aide. La réforme des curatelles (RePAir) arrivera pour sa part à son terme. Plus généralement, les rapports avec les bénéficiaires des prestations du DCS seront améliorés à travers des projets d'information sociale et de simplification administrative ainsi que d'accès aux droits et lutte contre le non-recours. En matière culturelle, la mise en œuvre de la loi pour la promotion de la culture et de la création artistique sera achevée et le Fonds cantonal d'art contemporain jouira d'un dispositif d'exposition mobile afin de faire rayonner la collection cantonale sur l'ensemble du territoire.

Chapitre 1

Compte de fonctionnement prévisionnel

L'augmentation prévue des revenus sur la période du PFQ est importante et se monte à 1'290 million, soit une croissance annuelle moyenne de 3.0%. Cette croissance provient essentiellement des estimations de revenus fiscaux (+901 millions sur les quatre ans).

Par rapport au budget 2024, les charges augmentent de 1'394 million sur la période du PFQ, soit une croissance annuelle moyenne de 3.2%.

L'augmentation des charges est contenue par l'effet des mesures d'économie du Conseil d'Etat qui devraient d'améliorer le résultat de 292 millions d'ici à 2028.

Le PFQ est marqué par une forte augmentation des obligations découlant de la péréquation financière intercantonale (RPT) (+240 millions de charges) et des autres contraintes légales notamment en matière de prestations sociales de la politique publique C Cohésion sociale (+253 millions).

Enfin, le PFQ permet de renforcer les prestations prioritaires, notamment en ce qui concerne la politique publique C Cohésion sociale, la politique publique F Formation, la politique publique K Santé et la politique publique M Mobilité.

Le compte de fonctionnement prévisionnel du PFQ 2025-2028 est le suivant :

En millions

	B 2024	PB 2025	2026	2027	2028	Variation totale	Variation annuelle moyenne
Charges de fonctionnement	10'375	10'887	11'221	11'486	11'769	1'394	3.2%
Revenus de fonctionnement	10'326	10'892	11'064	11'316	11'617	1'290	3.0%
Résultat net	-48	4	-158	-171	-152	-104	
Déficit maximum admissibles selon l'art. 68 LGAF		-256	-233	-209	0		

Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

	2024	2025	2026	2027	2028
PIB suisse, variation annuelle réelle	1.2%	1.7%	1.7%	1.6%	1.5%
Inflation	1.3%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
Taux de chômage à Genève, moyenne annuelle	4.3%	4.5%	4.5%		
SARON, moyenne annuelle	1.4%	0.9%	0.8%	1.3%	1.5%
Obligation de la Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	0.7%	0.9%	1.0%	1.7%	1.9%

Prévisions du GPE de juin 2024 pour les années 2024 à 2026 et prévisions de la Confédération pour les années 2027 et 2028

La croissance de l'économie suisse est modeste en 2024. Guère stimulée par la demande mondiale, elle est principalement alimentée par la consommation privée, qui est soutenue par la baisse de l'inflation et la bonne tenue du marché du travail.

Le Groupe de perspectives économiques (GPE) prévoit une hausse du produit intérieur brut (PIB) de 1.2% en termes réels en 2024. Avec l'amélioration progressive des conditions économiques, le PIB suisse devrait s'accroître de 1.7% en 2025 et ainsi retrouver un rythme proche de son potentiel de croissance.

Le contexte international demeure marqué par une grande incertitude à moyen et long termes. Aux facteurs macroéconomiques, comme le niveau d'inflation qui demeure élevé aux États-Unis et dans la zone euro ainsi que la marge de manœuvre budgétaire réduite des principales économies mondiales, s'ajoutent les risques géopolitiques causés par les conflits au Proche-Orient et en Ukraine. Une dégradation de la situation ferait notamment grimper les prix de l'énergie et renforcerait le franc suisse. L'escalade des tensions commerciales pourrait également peser sur l'économie mondiale. L'économie suisse, très dépendante de l'étranger, pâtirait de toute nouvelle turbulence de la conjoncture mondiale.

Chapitre 2

Evolution du résultat sur la période du PFQ

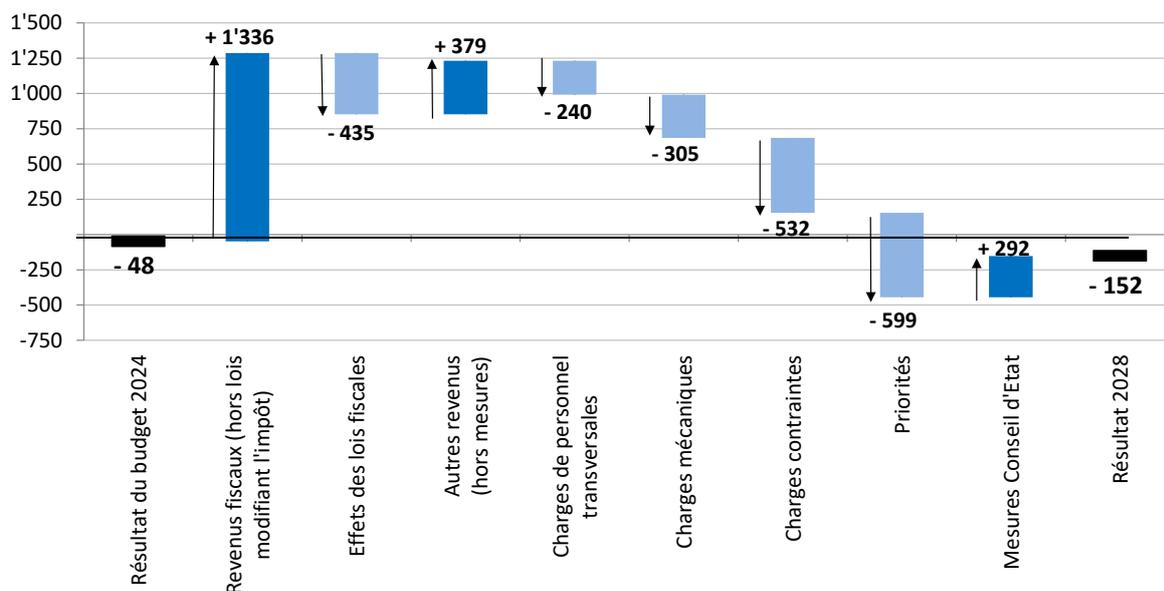
Le résultat estimé pour l'année 2028 s'élève à -152 millions contre -48 millions au budget 2024. Cette évolution du résultat s'explique par une progression des charges légèrement supérieure aux revenus (+1'394 millions de charges et +1'290 millions de revenus). Le déficit 2028 est couvert par la réserve conjoncturelle.

Les éléments péjorant le résultat sont :

- Les effets des lois fiscales, soit la LEFI, l'imposition allégée de l'outil de travail des entrepreneuses et entrepreneurs actionnaires et le renforcement du pouvoir d'achat (-435 millions de péjoration du résultat).
- Les charges de personnel transversales (-240 millions d'effet sur le résultat).
- Les charges mécaniques (-305 millions d'effet sur le résultat).
- Les charges contraintes (-532 millions d'effet sur le résultat).
- Les priorités du Conseil d'Etat (-599 millions d'effet sur le résultat).

Le déficit de l'exercice 2028 a pu être limité à -152 millions grâce à la progression des revenus fiscaux hors lois fiscales (+1'336 million) et les effets des mesures du Conseil d'Etat (dont notamment les suspensions des annuités 2026 et 2028 améliorant le résultat 2028 de 143 millions), qui permettent d'améliorer le résultat de 292 millions.

Evolution du résultat (charges et revenus) entre 2024 et 2028 (en millions)



Chapitre 3

Evolution des revenus

La croissance des revenus entre le budget 2024 et 2028 se monte à 1'290 millions, soit une croissance de 12.5% au total sur la période du PFQ ou +3.0% d'augmentation annuelle moyenne.

Evolution des revenus fiscaux

Les recettes fiscales augmentent de 901 millions entre le budget 2024 et la planification 2028 (+10.4%). Cette progression correspond à une croissance annuelle moyenne de 2.5%. Hors réformes fiscales, la progression se monte à +1'336 milliards (+15.4%) sur la période considérée.

Revenus fiscaux, en millions de francs	2024	PB 2025	2026	2027	2028	Ecart 2028 - B 2024	
Personnes physiques (PP)	4'909	5'261	5'359	5'456	5'551	+641	+13.1%
Personnes morales (PM)	1'923	2'202	2'264	2'327	2'393	+470	+24.4%
Part cantonale aux recettes fédérales	834	958	981	1'005	1'028	+194	+23.2%
Impôts immobiliers	676	690	693	697	700	+24	+3.5%
Droits de successions et donations	214	221	221	221	221	+7	+3.3%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	122	122	122	122	122	+0	+0.0%
Autres impôts	10	10	10	10	10	+0	+0.0%
Total Impôts, taxes et droits (hors textes législatifs)	8'688	9'464	9'651	9'837	10'024	+1'336	+15.4%
L 13030 Estimations fiscales de certains immeubles (LEFI)			-84	-84	-84		
L 13402 Renforcer le pouvoir d'achat		-326	-326	-326	-326		
L 13345 Imposition allégée de l'outil de travail		-25	-25	-25	-25		
Total Impôts, taxes et droits	8'688	9'113	9'216	9'402	9'589	+901	+10.4%

Les effets de la loi 13402 modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques dans le but de renforcer le pouvoir d'achat ont été intégrés. Ce texte modifie les barèmes d'imposition de l'impôt sur le revenu pour l'ensemble des contribuables. L'impact fiscal associé est estimé à une diminution de 326 millions.

L'impact fiscal de l'imposition allégée de l'outil de travail (loi 13345) évalué à -25 millions a aussi été pris en compte.

L'évolution inclut également les effets de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) évalués à -84 millions dès 2026.

L'impôt des personnes morales inclut l'impact du projet BEPS (*Base erosion and profit shifting*), qui a été chiffré de manière approximative à 40 millions à ce stade.

Finalement, des ajustements méthodologiques ont été implémentés en 2024 et dans le PB 2025, dans le but de réduire les écarts budget-comptes, perdurent pour le PFQ.

L'évolution des impôts périodiques des exercices 2026 à 2028 (hors LEFI) est déterminée sur la base des prévisions de croissance du produit intérieur brut (PIB) (impôt sur le revenu), de la tendance de long terme (impôt sur la fortune) et d'un taux de croissance de long terme fixé à 3% par année (impôt sur le bénéfice et le capital, impôt immobilier complémentaire). Les impôts non périodiques (droits de succession et donation, droits d'enregistrement, impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (hors LEFI)) sont maintenus constants sur l'ensemble de la période. Pour ces derniers, les montants retenus ont été déterminés sur la base de la production constatée ces dernières années.

Evolution des autres revenus

Sur la période du PFQ 2025-2028, les revenus non fiscaux sont en augmentation de 379 millions, auxquels s'ajoutent 11 millions de revenus découlant du plan de mesures du Conseil d'Etat. Cette augmentation de 390 millions s'explique principalement par la prise en compte des bénéfices perçus de la BNS pour +195 millions, par la participation fédérale concernant les prestations d'assurance maladie, les prestations sociales et les prestations complémentaires AVS et AI (+115 millions), par la hausse des taux d'intérêt fiscaux en faveur de l'Etat (+20 millions), par l'augmentation des amendes fiscales (+11 millions) et des frais de perception versés par les communes (21 millions), par la hausse des dividendes perçus de la Banque cantonale de Genève (BCGe) (+16 millions) et par la mesure du Conseil d'Etat visant à augmenter les émoluments des autorisations de construire (+8 millions).

Chapitre 4

Evolution des charges par catégorie

Le total des charges estimées à fin 2028 s'élève à 11'769 millions, soit une augmentation de 1'394 millions par rapport au budget 2024 (+13.4% au total sur la période du PFQ ou +3.2% d'augmentation annuelle moyenne).

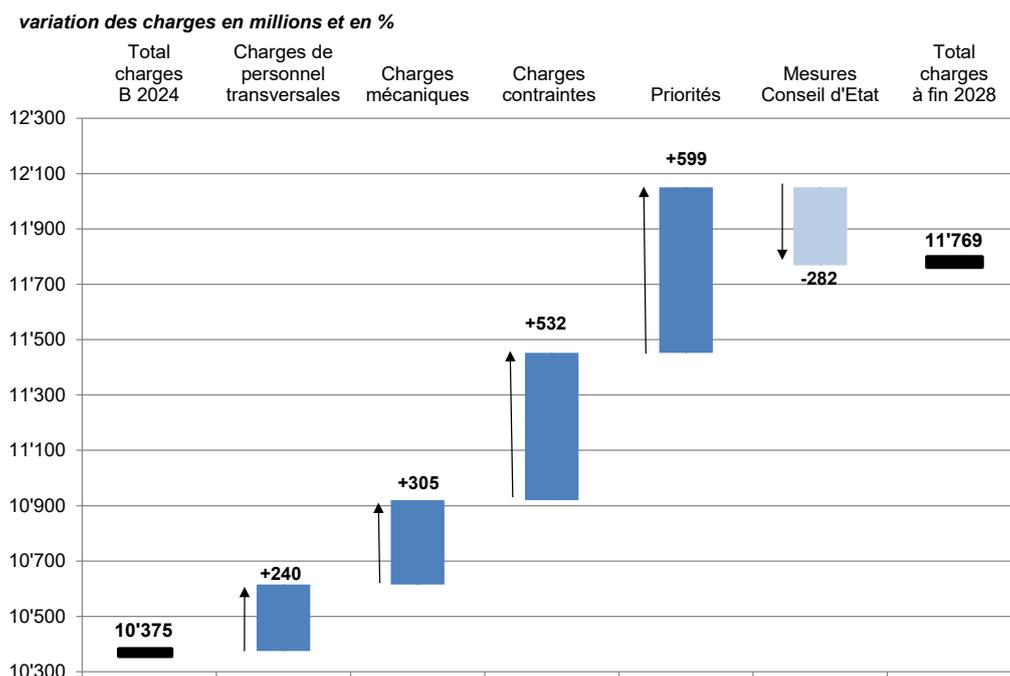
Croissance des charges totales au PFQ 2025-2028	PB 2025	2026	2027	2028	Croissance totale	croissance annuelle moyenne
En millions	513	334	265	283	1'394	349
En %	4.9%	3.1%	2.4%	2.5%	13.4%	3.2%

L'évolution des charges s'explique, d'une part, par des charges qui n'offrent pas de marge de manœuvre à court terme au Conseil d'Etat et, d'autre part, par des charges résultant de décisions politiques.

La variation des charges est constituée :

- Des charges de personnel transversales résultant de l'application de mécanismes salariaux, des cotisations aux caisses de prévoyance, des modifications légales de l'AVS, du remplacement plus systématique des congés maternité et de la mise en œuvre du projet G'Evolue.
- Des charges mécaniques qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers (amortissement, intérêts, péréquation financière intercantonale RPT).
- Des charges contraintes qui sont des obligations légales envers des tiers (prestations sociales), des obligations découlant de lois fédérales et accords intercantonaux, dont l'Etat doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière.
- Des priorités du Conseil d'Etat; il s'agit des augmentations de dépenses allouées par le Conseil d'Etat.
- De l'effet des mesures du Conseil d'Etat.

L'évolution des charges par catégorie est présentée dans le graphique suivant :



Annuité, cotisations aux caisses de prévoyance et autres charges de personnel transversales

Les charges de personnel liées aux dispositifs transversaux de l'Etat augmentent de 240 millions.

Cette augmentation se compose notamment des coûts de l'annuité et de l'effet Noria sur la période (+203 millions), du coût estimé en 2028 du déploiement progressif du projet G'Evolve (+37 millions), des demandes d'évaluation de fonctions (+4 millions), des modifications du droit fédéral liées à l'AVS (+2 millions), ainsi que la mise en œuvre d'un pool de postes d'auxiliaires au sein de l'office du personnel de l'Etat (OPE) destiné à remplacer des personnes en congé maternité (-5 millions de charges et -8 millions de revenus).

Le Conseil d'Etat a souhaité maintenir la mesure visant à suspendre l'annuité une année sur deux. Étant donné que l'annuité est prévue au PB 2025, le Conseil d'Etat propose de la suspendre en 2026 et 2028. L'économie correspondante de 143 millions figure dans le plan de mesures et réduit le coût de l'annuité présenté ci-dessus.

Par ailleurs, aucune indexation des salaires n'est inscrite sur les quatre années du PFQ. Elle sera cas échéant déterminée lors des amendements au PB 2025.

Charges mécaniques

Ces charges mécaniques augmentent de 305 millions. Cette augmentation s'explique par l'augmentation des charges relatives à la RPT (+240 millions), des amortissements (+77 millions), des intérêts de la dette (+21 millions), des intérêts fiscaux (+10 millions) et des charges d'intérêts sur rémunération des soldes des comptes courants (+4 millions). La baisse des charges liées à la recapitalisation de la CPEG, en lien avec notamment l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire aux comptes 2023 (-47 millions) compense partiellement les augmentations précitées.

A noter que cette augmentation des charges est compensée par une augmentation des revenus de 231 millions (dont 195 millions liés aux revenus à percevoir de la BNS et 20 millions concernant les intérêts fiscaux). L'effet net des charges et des revenus mécaniques est une péréquation du résultat de 74 millions.

RPT (charges mécaniques)

Avec une progression des charges de 240 millions sur la période du PFQ, l'évolution des coûts de la péréquation financière intercantonale (RPT) constitue l'un des principaux facteurs d'augmentation des charges mécaniques. Pour 2025, les montants correspondent aux valeurs provisoires transmises par l'administration fédérale des finances (AFF) et pour les années suivantes, l'estimation des coûts de la péréquation des ressources se base sur le modèle de prévision développée par l'institut BAK Economics qui procède chaque année à une actualisation des prévisions.

La contribution à la péréquation des ressources du canton de Genève se base sur l'assiette fiscale agrégée de trois années de référence. Le tableau ci-dessous récapitule les années de calcul pour les années de référence du PFQ 2025-2028 :

Année de référence	Année de calcul		
2024	2018	2019	2020
2025	2019	2020	2021
2026	2020	2021	2022
2027	2021	2022	2023
2028	2022	2023	2024

A ce stade, aucune donnée fiscale cantonale pour les années 2022 et 2023 n'a été communiquée à l'AFF. Ces années particulièrement favorables en termes de revenus fiscaux pour le canton de Genève seront progressivement intégrées dans les prévisions en fonction des transmissions successives et impacteront les montants compensatoires dès 2026.

Au vu de ce qui précède, les estimations du coût de la RPT inscrites dans le PFQ sont entachées de fortes incertitudes car la participation du canton sera influencée par les revenus fiscaux importants enregistrés par le canton ces dernières années mais également par l'évolution du potentiel de ressources des autres cantons. Par conséquent, même si les augmentations de charges de la RPT prévues dans le PFQ 2025-2028 sont importantes, il n'est pas exclu que dans les prochaines années, le coût de RPT soit supérieur à l'estimation inscrite à ce jour dans la planification.

Charges contraintes

L'augmentation des charges contraintes s'élève à +532 millions.

Le principal élément expliquant la croissance des charges sociales contraintes est lié aux subventions aux personnes physiques figurant dans la politique publique C Cohésion sociale pour 336 millions. Au sein de la même politique publique, le financement résiduel des soins dans les établissements médico-sociaux (EMS) et les unités d'accueil temporaire de répit (UATR) prévoit une progression des charges de 32 millions.

L'augmentation provenant des subventions aux personnes physiques s'explique notamment par les prestations du service de l'assurance maladie (+100 millions pour les subsides d'assurance maladie et la couverture des créances insolvables des primes LAMal), les prestations en matière d'aide sociale (+72 millions) et d'asile (+37 millions) de l'Hospice général, les prestations complémentaires à l'AVS (+86 millions) et à l'AI (+38 millions), les prestations de soutien financier à la formation (+3 millions).

Les charges contraintes de la politique publique K Santé augmentent de 61 millions, dont 34 millions pour les prestations stationnaires hospitalières et 23 millions pour les soins à domicile.

Les charges contraintes de la politique publique M Mobilité augmentent de 57 millions dont 35 millions pour l'indemnité à la communauté tarifaire intégrale (CTI) Unireso en lien avec la mise en œuvre de la gratuité des transports collectifs pour les jeunes et gratuité partielle pour les personnes bénéficiaires de prestations AVS/AI, 10 millions à titre d'indemnités versées aux opérateurs de transports publics (hors gratuité partielle des transports collectifs), membres de la CTI (soit les CFF, les TPG et les Mouettes Genevoises SA), 8 millions pour les CFF et 2 millions pour le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).

Enfin, la politique F Formation augmente de 20 millions (dont +13 millions pour la contribution HES-SO, +3 millions découlant des accords intercantonaux en matière d'écolage, +2 millions pour les mesures de pédagogie spécialisée), la politique publique H Sécurité et population de 19 millions (dont +17 millions pour la relève partielle des gardes-frontière à l'aéroport) et la politique publique G Aménagement et logement de 4 millions pour les subventions au logement.

Priorités

La croissance des charges des projets prioritaires, soit un montant de 599 millions, correspond à l'accroissement des dépenses découlant de choix politiques (+584 millions) et des effets induits sur le PFQ des engagements de postes 2024 (+15 millions). Les principaux projets prioritaires par politique publique sont présentés dans le chapitre suivant.

Effet des mesures du Conseil d'Etat sur les charges

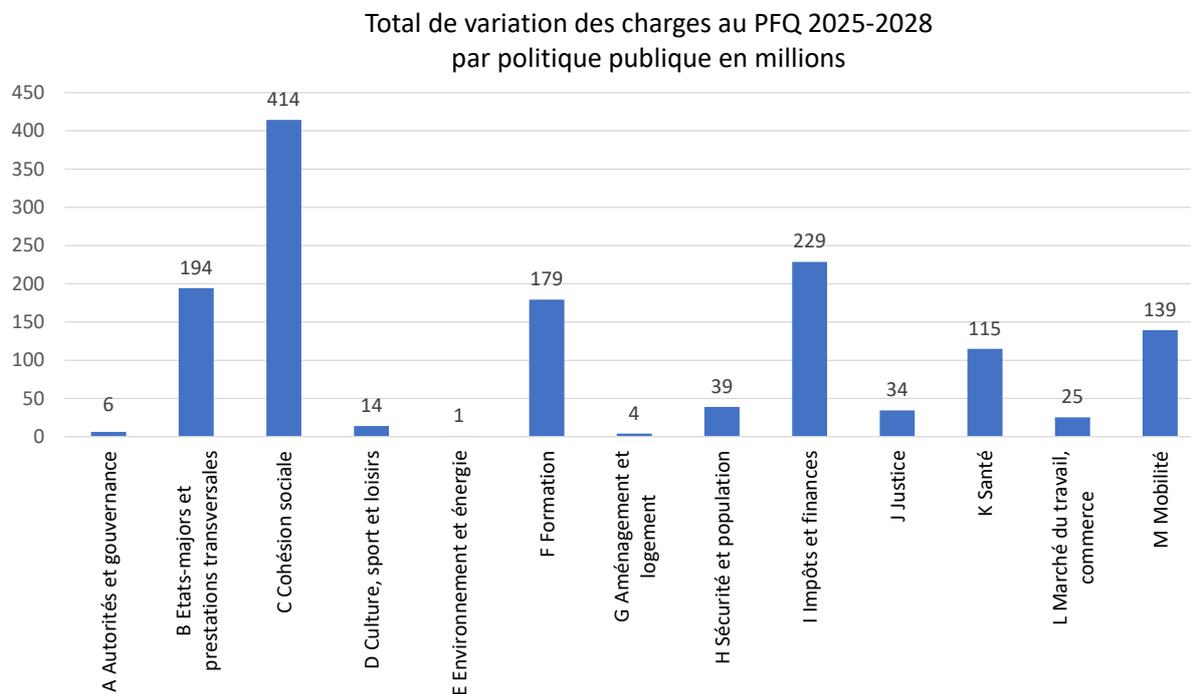
L'effet du plan de mesures du Conseil d'Etat inscrites au PFQ 2025-2028 diminue les charges de -282 millions par rapport au budget 2024.

Cette diminution des charges s'explique principalement par la prise en compte de la suspension des annuités 2026 et 2028 (-143 millions), par la mesure prévoyant le transfert d'une partie des charges et des compétences liées à la mobilité et à la sécurité (-76 millions) et la modification de la répartition des cotisations entre employeurs et employés aux caisses de prévoyance de la fonction publique et des TPG (passage à 58% / 42%) (-16 millions). Le plan de mesures est présenté de façon détaillée au chapitre 2.

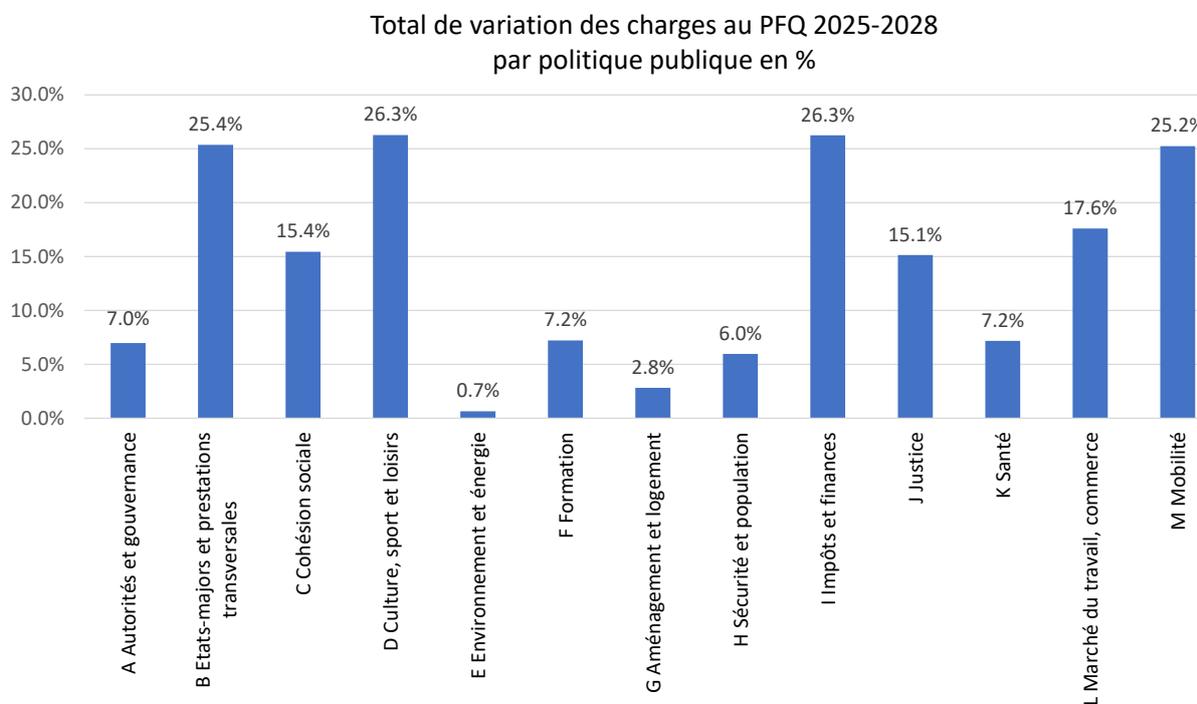
Chapitre 5

Evolution des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique sur la période du PFQ 2025-2028.



Le graphique suivant présente l'évolution totale des charges en % sur la période du PFQ 2025-2028.



A Autorités et gouvernance

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 6 millions sur la période du PFQ.

La hausse provient majoritairement de l'augmentation des subventions, dont le but est, d'une part, d'accroître et de valoriser le caractère universel de Genève, en soutenant notamment les infrastructures et les grandes conférences internationales, mais aussi en contribuant à la solidarité internationale (+3 millions), et d'autre part, de renforcer la lutte contre les violences domestiques, avec un effort particulier sur la protection et l'hébergement des victimes (+1 million).

Le solde représente les frais liés aux opérations électorales (+1.7 million), ainsi que l'intégration du vote électronique dont une partie des charges se retrouve sur cette politique publique (+0.4 million).

B Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique augmentent de 194 millions entre 2025 et 2028. Cette hausse s'explique principalement par les éléments suivants :

- Dans le cadre de la politique du Conseil d'Etat en matière de ressources humaines, des moyens supplémentaires pour 1 million sont prévus à l'OPE pour développer l'accès à des bilans de compétences et favoriser les formations qualifiantes. Par ailleurs, l'augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes a pour effet une hausse de 2 millions du coût des rentes-pont AVS. Enfin, l'aboutissement des projets de lutte contre l'absence et G'Evolue, prévu au terme du PFQ, entraîne une baisse des charges de 2 millions en 2028. Cette politique publique centralise également le coût du déploiement progressif de G'Evolue sur les rémunérations des membres du personnel, estimé à 37 millions en 2028, dans l'attente d'hypothèses plus précises de déploiement et de pouvoir le répartir sur tous les programmes.
- La poursuite de la mise en œuvre de la politique numérique de l'Etat de Genève, par le biais d'un programme ambitieux de projets d'investissement permettant d'accélérer la transition numérique au sein de l'administration cantonale, avec une incidence positive sur l'ensemble des politiques publiques de l'Etat, implique une augmentation globale des charges de 61 millions, dont 14 millions se rapportent aux charges de personnel et 47 millions concernent les mandats, frais de maintenance et locations de licences.
- Les hausses de tarifs sur l'énergie (électricité, gaz et chauffage à distance) sont valorisées à 7 millions, dont 5 millions ont fait l'objet d'une demande de crédit supplémentaire sur 2024 (électricité).
- L'Etat doit se montrer exemplaire en matière de rénovation énergétique et l'a déjà traduit dans des projets de lois volontaires pour lesquels il convient que l'office cantonal des bâtiments (OCBA) accélère la mise en œuvre pour participer pleinement à l'objectif de réduction de 60% des émissions de CO₂ en 2030. Les charges nécessaires (renfort RH) augmentent donc de 2 millions sur la période 2025-2028. Les autres coûts de fonctionnement de l'OCBA subissent également des augmentations de charges sur la période 2025-2028, conséquence de l'augmentation de périmètre, de l'inflation, de l'indexation des salaires ou de la hausse du taux de TVA. Les locations et charges locatives (+10 millions de francs), les contrats d'entretien et de nettoyage (+7 millions de francs) et la mise en service des nouveaux bâtiments (+2 millions de francs) sont concernés. Une mesure du Conseil d'Etat prévoyant l'acquisition d'un bâtiment rocade au lieu d'une location dans le cadre des travaux de transition énergétique diminuera globalement les charges de 3 millions sur la période.

C Cohésion sociale

Les besoins prévisionnels en matière de cohésion sociale augmentent de 414 millions sur la période de 2025 à 2028. Cette évolution concerne essentiellement des hausses de prestations aux personnes physiques et s'explique principalement par les éléments suivants :

- Les besoins prévisionnels en matière de prestations d'aide sociale et d'asile augmentent de 109 millions, principalement en raison du contexte migratoire en Suisse et de l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.
- Les besoins prévisionnels en matière de subsides d'assurance maladie et de couverture des créances insolvables des primes LAMal accordés aux assurées et assurés à ressources modestes progressent de 100 millions, principalement en raison de la hausse des primes d'assurance-maladie et de l'évolution du nombre de bénéficiaires.
- Les prestations complémentaires à l'AVS augmentent de 86 millions, principalement en raison du vieillissement de la population et de l'augmentation des placements en institution (EMS) du fait notamment du besoin croissant de soins de cette population.
- Les prestations complémentaires à l'AI progressent de 38 millions, principalement en raison de l'augmentation des cas de handicap lourd qui nécessitent de plus en plus de placements en institution (EPH).
- Les besoins prévisionnels liés au financement résiduel des soins dans les EMS augmentent de 32 millions, principalement en raison du vieillissement de la population et de l'augmentation des placements en institution (EMS) du fait notamment du besoin croissant de soins de cette population.
- Les besoins prévisionnels en lien avec la planification et la gestion des places dans les établissements accueillant des personnes handicapées (EPH) progressent de 14 millions. Ce financement s'explique par l'ouverture prévue de 245 nouvelles places dans les EPH pour répondre aux besoins croissants des personnes en situation de handicap, notamment du fait de la hausse des cas de handicap lourd.
- Les besoins prévisionnels en matière de subvention de fonctionnement de l'Hospice général augmentent de 10 millions. Cette adaptation de subvention est nécessaire pour permettre à l'institution d'assurer la prise en charge du nombre important de migrants attribués à Genève par la Confédération.
- Les besoins prévisionnels en matière de soutien financier à la formation progressent de 3 millions, en raison de la hausse attendue du nombre de bénéficiaires (bourses d'études, prêts convertibles et chèques annuels de formation) et du coût moyen des prestations.

D Culture, sport et loisirs

Les besoins prévisionnels en matière de culture, du sport et des loisirs augmentent de 14 millions sur la période de 2025 à 2028. Cette évolution concerne essentiellement le financement nécessaire pour la mise en œuvre de l'initiative populaire 167 « Pour une politique culturelle cohérente à Genève » et de la loi pour la promotion de la culture et de la création artistique (LPCCA). Il permettra au canton de cofinancer la création artistique, les institutions culturelles et le développement de la culture émergente, en collaboration avec les communes.

E Environnement et énergie

Les charges augmentent d'1 million de francs (+0.7%) sur la période 2025-2028 et visent à poursuivre la lutte contre le réchauffement climatique au travers de deux objectifs du plan de législature, la réduction de 60% des émissions de CO₂ en 2030 et un développement de l'espace adapté aux enjeux de transition écologique et d'équilibre territorial.

Les mesures qui en découlent sont en premier lieu destinées à accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier et à poursuivre le développement des énergies renouvelables (régulation des réseaux thermiques structurants). Suite au vote de la loi 13222 sur le financement de projets d'assainissement énergétique des bâtiments prévoyant le versement de 500 millions de subventions, 5 millions de subventions à l'énergie sont transférées en investissement. Le renforcement indispensable des équipes permettant de mettre en œuvre cette loi a un impact sur les charges de près de 2 millions sur la période 2025-2028.

Ces mesures consistent également à protéger notre environnement des conséquences du réchauffement climatique : protection de l'eau et de ses différents usages, renaturation, stratégie « sol » cantonale, infrastructures écologiques, arborisation, protection de la biodiversité. Par ailleurs, il est indispensable de réduire notre empreinte sur un territoire limité, en diminuant et valorisant nos déchets et en améliorant le tri, en favorisant l'économie circulaire et locale, en soutenant une agriculture raisonnée et sa filière animale et en promouvant les produits locaux. L'ensemble de ces mesures, déployées sur les trois programmes de protection de l'environnement, de la gestion des eaux et de l'agriculture et de la nature, sont soutenues par des augmentations budgétaires totalisant 3 millions sur les quatre prochaines années.

F Formation

Le total des charges de 2025 à 2028 augmente de 179 millions par rapport au budget 2024, principalement pour répondre à la hausse prévue des effectifs d'élèves avec 77 millions, pour le financement des hautes écoles (Université, HES et IHEID) avec 35 millions, pour renforcer le dispositif de protection des mineurs avec 20 millions et pour le déploiement de la co-intervention dans les classes de 1P-2P pour 16 millions.

Des moyens supplémentaires sont également prévus pour d'autres projets prioritaires du département, notamment le développement de la formation professionnelle duale et le renforcement des cours d'information et orientation scolaire et professionnelle au CO pour 7 millions, le renforcement du pilotage des écoles primaires pour 4 millions, le renforcement de l'OMP pour 3 millions, l'extension de l'accueil préscolaire pour 2 millions et l'ouverture de classes supplémentaires pour les maturités professionnelles dans les domaines à pénurie ou forte demande pour 2 millions.

Les postes obtenus en 2024 ont un impact de 9 millions en 2025 (coûts induits).

Enfin, les mesures prévues par le département dans le cadre du plan de mesures du Conseil d'Etat permettent de réduire les charges de 15 millions sur la durée du PFQ.

G Aménagement et logement

Les charges de la politique publique G augmentent de 4 millions de francs (soit +2.8%) et concerne principalement les subventions au logement. L'augmentation du parc locatif et la remontée des versements à la pierre totalisent 4 millions sur la période 2025-2028 malgré la sortie du dispositif d'augmentation du plafond d'allocation par pièce au premier trimestre 2025. Une nouvelle mesure de diminution du plafond de subvention personnalisée est cependant proposée dès 2026 avec comme impact une diminution des charges de 1 million sur la période du PFQ.

Cette politique publique participe également à la lutte contre le réchauffement climatique en promouvant un urbanisme adapté et en anticipant les besoins futurs et les solutions, via notre planification cantonale et en incluant toutes les nouvelles contraintes (protection des terres agricoles, ville des courtes distances, logements résilients, gestion de l'eau, sobriété énergétique, circuits courts, nature protégée, respect des personnes, mixité sociale). Cela nécessite de réaménager nos équipements et espaces publics, d'adapter le foncier et nos planifications. Dans ce contexte, le projet PAV est une formidable opportunité de développer et produire immédiatement cet urbanisme pleinement adapté à la transition écologique. La mise en œuvre de ces actions se traduit par une hausse globale des ressources de 1 million sur la période du PFQ.

H Sécurité et population

Les charges de cette politique publique progressent de 39 millions sur la période du PFQ 2025-2028 par rapport au budget 2024.

Cette hausse s'explique principalement par l'octroi d'effectifs supplémentaires de policières et policiers destinés à la mise en œuvre des différents axes qui ont été intégrés dans la politique criminelle commune (+6 millions), au renforcement du secteur administratif intervenant en support des policières et policiers et de la lutte contre la cybercriminalité (+6 millions) et à la mise en service du nouveau bâtiment qui abritera l'unité diplomatique et aéroportuaire (+2 millions). Par ailleurs, il est également prévu de participer au financement des activités réalisées par l'office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières à l'aéroport de Genève (+17 millions). Enfin des économies découlant d'une modification de la répartition des compétences entre l'Etat de Genève et les communes en matière de police de proximité et de protection civile sont attendues (-5 millions).

I Impôts et finances

L'augmentation de 229 millions provient essentiellement des charges mécaniques : RPT (+240 millions), intérêts de la dette (+21 millions), rémunération des soldes des comptes courants (+4 millions), intérêts fiscaux (+10 millions), charges liées à la recapitalisation de la CPEG (-47 millions).

Par ailleurs, la mise en œuvre de changements législatifs au niveau fédéral engendre des besoins supplémentaires à l'administration fiscale cantonale et à l'office cantonal des faillites à hauteur de +1 million.

J Justice

L'augmentation des charges de la politique publique J Justice se monte à 34 millions sur la période du PFQ 2025-2028.

Pour ce qui est de l'année 2025, les ressources supplémentaires prises en compte correspondent au projet de budget 2025 du Conseil d'Etat. Ce projet de budget n'a pas été approuvé par le Pouvoir judiciaire qui présente un projet de budget indépendant pour la politique publique J avec une augmentation supplémentaire de 1.5 million pour l'année 2025 (concernant l'engagement de +15.1 ETP supplémentaires).

Les augmentations de ressources pour la politique publique J sont prévues pour financer divers projets, dont notamment le renforcement du tribunal de la protection de l'adulte et de l'enfant et des juridictions pénales ainsi que nouveaux besoins apparus dans la nouvelle planification notamment des nouveaux postes pour le développement des systèmes d'information et le renforcement des juridictions civiles et pénales.

K – Santé

Les charges relatives à la politique publique K Santé augmentent de 115 millions sur la période 2025-2028.

En application de la LAMal (article 49, 49a, et 25a), la part cantonale relative aux prestations stationnaires hospitalières obligatoires et le financement résiduel des soins à domicile (+57 millions).

Par ailleurs, la révision complète des missions d'intérêt général confiées aux HUG et à l'IMAD dans le cadre des contrats de prestations 2024-2027, permettant de répondre notamment aux besoins en matière de coordination des soins, de soins aux populations vulnérables et d'urgence, induit une hausse des subventions (+41 millions, y compris les mécanismes salariaux 2025).

Conformément au programme de législature, le Conseil d'Etat prévoit de déployer son plan cantonal de promotion de la santé et de prévention en matière de santé mentale, santé sexuelle et reproductive, de maladies chroniques, hygiène bucco-dentaire et addictions (+9 millions). De la même manière est prévue la lutte contre les maladies émergentes (+2 millions).

En sus de ces développements, un accent est porté sur la formation médicale postgrade (+1 million), le programme d'efficience du réseau de soins (+1 million) et les soins palliatifs (+1 million).

Pour le surplus, les charges d'amortissement, qui dépendent des dépenses et des subventions d'investissement versées, sont en augmentation (+4 millions).

L Economie et emploi

L'augmentation des charges de 25 millions de cette politique publique comprend principalement le renforcement du dispositif de passerelles vers le marché du travail ordinaire en tenant compte des besoins des entreprises, en particulier dans les secteurs professionnels en pénurie de main-d'œuvre (+ 22 millions à l'office cantonal de l'emploi (OCE) pour la création de nouveaux postes de travail en insertion) et le renforcement des possibilités de formation continue et réorientation professionnelle des personnes en recherche d'emploi afin de pouvoir mieux répondre à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et aux mutations rapides du marché du travail (+ 3 millions à l'OCE pour les allocations de formation (AFO) permettant d'acquérir une qualification de base du type CFC).

M Mobilité

Afin de renforcer le domaine des mobilités, les charges de la politique publique M augmentent de 139 millions entre 2025 et 2028.

Le plan d'action des transports publics 2024-2028 prévoit une augmentation significative de l'offre des transports publics (train, bus et tramways), notamment pour les loisirs et sur le plan transfrontalier, ainsi que l'amélioration de la vitesse commerciale (+166 millions).

La mise en œuvre de la modification de la loi sur les Transports publics genevois adoptée par le Grand Conseil le 30 mai 2024 (loi 13488), laquelle vise à proposer, sous conditions, la gratuité ou des allègements tarifaires aux catégories de population qui en ont le plus besoin, à savoir les jeunes jusqu'à 24 ans révolus et les bénéficiaires des prestations AVS/AI domiciliés dans le canton de Genève entraîne une augmentation des indemnités à verser aux opérateurs de transports publics (+35 millions).

Conformément à la convention signée en novembre 2023 entre l'Etat et la Ville de Genève, une augmentation de la contribution cantonale relative à l'entretien des routes municipales à caractère cantonal est prévue (+8 millions).

Consécutivement à l'augmentation de l'offre en transports collectifs, la participation cantonale obligatoire au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) est en hausse (+2 millions).

Enfin, dans le cadre de son plan de mesures, le Conseil d'Etat souhaite transférer des compétences et tâches aux communes dans le domaine des transports publics. Plus précisément, il est attendu que les communes reprennent le financement de l'offre de proximité (réseau secondaire, y compris Noctambus), tandis que l'offre structurante (réseau principal) resterait placée sous le financement du canton. Cette mesure occasionne une diminution des charges de 72 millions.

Chapitre 6

Plan de mesures du Conseil d'Etat

Lors de son élection en 2023, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures d'économie pour la législature 2023-2028 composé de mesures structurelles, de mesures concernant les membres du personnel de l'Etat ainsi que de mesures d'efficience.

Le plan de mesures améliore le résultat 2028 de 292.5 millions. Cette amélioration se matérialise par une diminution des charges de 281.7 millions et une augmentation des revenus de 10.8 millions.

La mise en œuvre du plan de mesures demeure un outil essentiel pour le Conseil d'Etat pour favoriser l'équilibre à long terme des budgets et mettre en œuvre des mesures structurelles permettant de compenser l'évolution des charges dynamiques.

Comme en 2023, lors du premier plan présenté par le Conseil d'Etat, les mesures ayant le plus d'impact sur le résultat du PFQ sont relatives à la suspension de l'annuité une année sur deux, à la modification de la répartition des cotisations entre employeurs et employés aux caisses de prévoyance de la fonction publique et des TPG et au transfert aux communes d'une partie des charges et des compétences.

Deux mesures majeures sur le plan des économies relèvent de la compétence du Grand Conseil. Il s'agit de la modification de la répartition entre employeurs et employés des cotisations aux caisses de prévoyance de la fonction publique et des TPG (-16.2 millions de charges d'ici 2028) et de la mesure de transfert aux communes d'une partie des charges et des compétences relatives à la police de proximité, à la protection civile et aux transports publics (-72.7 millions de charges prévues d'ici 2028). Le transfert de financement du Noctambus aux communes en 2025 (-3.5 millions de charges) n'est pas considéré comme étant une mesure de rang législatif.

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat 2025	Résultat 2026	Résultat 2027	Résultat 2028	TOTAL 2025-2028
Mesures structurelles	9.5	5.3	66.3	13.0	94.1
Revue de la charge d'enseignement au CO	-	2.0	4.7	2.7	9.4
Mesure CE (DIN-DSM) - Transferts de charges et compétences aux communes **	3.5	1.1	61.3	10.3	76.2
Mesure - Diminution du plafond de subvention personnalisée HM *	-	1.0	0.3	-	1.3
Mesure contribution personnelle pour les soins de longue durée	4.8	-	-	-	4.8
Développement des allocations pour impotents (API)	1.2	1.2	-	-	2.4
Mesures concernant les membres du personnel de l'Etat	2.5	72.1	17.5	70.0	162.1
Suspension de l'annuité en 2026 et 2028	-	64.8	12.9	65.7	143.4
Modification de la répartition employeur/employé pour les taux LPP : 58% - 42% *	2.5	4.8	4.6	4.3	16.2
PL sur les allocations pour perte de gain (APG) longue durée *	-	2.5	-	-	2.5
Mesures d'efficience et autres mesures	10.8	5.4	11.5	8.6	36.3
Affinement de l'évolution des charges au DIN	1.6	0.1	0.2	3.7	5.6
Augmentation des émoluments des autorisations de construire	8.0	-	-	-	8.0
Mesure d'optimisation et d'efficience au DIP	-	3.0	3.0	-	6.0
Acquisition d'un bâtiment rocade dans le cadre des travaux de transition énergétique *	-	-0.3	3.6	-	3.4
Mesures d'économie de la Politique publique M	-	-	2.5	4.0	6.5
Renforcement des prestations à domicile en matière de handicap	-	1.3	0.9	-	2.2
Fiches regroupées à la demande du Conseil d'Etat et relatives aux mesures d'efficience	1.1	1.2	1.3	0.9	4.6
Total mesures du Conseil d'Etat	22.8	82.7	95.3	91.6	292.5

* Mesures de rang législatif devant être adoptées par le Grand Conseil

** A ce stade les modalités de la mise en œuvre de cette mesure ne sont pas totalement définies

Mesures structurelles

Le Conseil d'Etat propose des mesures structurelles dont l'effet global est une économie de 94.1 millions. Il s'agit des cinq mesures suivantes :

- La revue de la charge d'enseignement au cycle d'orientation.
- La mise en place d'un protocole d'accord sur différents transferts de charges et compétences canton/communes, dont la police de proximité, la protection civile et les transports publics.
- La diminution du plafond de la subvention personnalisée relatif aux habitations mixtes.
- L'adaptation du montant de la contribution personnelle pour les soins de longues durées.
- Le développement d'un renforcement à l'accès à l'allocation pour impotents.

Afin de renforcer les prestations d'enseignement au cycle d'orientation (CO), le Conseil d'Etat propose d'augmenter de deux périodes le temps face aux élèves d'ici à 2027. Cette mesure permettrait de dégager des moyens estimés à 18.8 millions d'ici 2028. La moitié de cette somme serait allouée au CO, notamment pour mettre en œuvre une réforme du CO visant à améliorer l'acquisition, par les élèves, des compétences fondamentales nécessaires à la suite de leur parcours de formation et à renforcer le soutien aux élèves en difficulté. L'autre moitié, soit 9.4 millions, permettrait la réalisation d'une économie. Cette mesure permettrait de rapprocher Genève de la moyenne du temps d'enseignement des autres cantons et constitue une alternative au PL 12661 en suspens au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat poursuit des démarches avec les communes en vue de la reprise par ces dernières de tâches et de compétences de proximité assumées jusque-là par la police et la sécurité civile. Des économies de l'ordre de 4.7 millions sont attendues à ce titre. Une démarche identique est prévue dans le domaine des transports publics avec un effet escompté de 71.5 millions d'ici 2028. La totalité de la mesure engendre une réduction des charges qui est évaluée à 76.2 millions d'ici à fin 2028, dont 61.3 millions dès 2027.

Le Conseil d'Etat propose de diminuer le plafond de la subvention personnalisée relative aux habitations mixtes (HM). Ce dernier passerait de 1 700 francs par pièce et par an à 1 600 francs par pièce et par an et générerait une économie de 1.3 million.

Le Conseil d'Etat souhaite adapter le montant de la contribution personnelle des assurés aux coûts des soins non pris en charge par les assurances sociales et fournis aux assurés suivis en ambulatoire ou en établissements médico-sociaux. L'article 25a, alinéa 5 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit que les coûts des soins qui ne sont pas pris en charge par les assurances sociales ne peuvent être répercutés sur l'assuré qu'à hauteur de 20% au plus de la contribution maximale fixée par le Conseil fédéral. Les cantons règlent le financement résiduel. L'augmentation de cette contribution personnelle, de la compétence du Conseil d'Etat, réduit donc mécaniquement le financement résiduel à charge du canton. Actuellement, cette contribution est fixée à 8 francs par jour. Une hausse de 2 francs par jour, soit un passage de 8 à 10 francs, générerait en 2025 une baisse du financement résiduel des soins d'environ 6.6 millions et une hausse des prestations complémentaires de l'ordre de 1.8 million, soit une économie nette de 4.8 millions.

Le Conseil d'Etat a la volonté de développer un renforcement à l'accès à l'allocation pour impotents (API). L'API est une mesure fédérale, entièrement payée par l'assurance-invalidité. Elle peut être allouée aux personnes en âge AVS afin de couvrir les frais de l'assuré qui, en raison d'une atteinte à la santé, doit recourir à l'aide régulière de tiers pour accomplir les actes de la vie quotidienne. Genève a beaucoup de retard dans l'attribution de l'API, notamment car son accès n'est pas aisé. Il est estimé que pour chaque accroissement

de 1 point du taux de « résidents SPC¹ » en établissement médico-sociaux (EMS) au bénéfice d'une API, une économie de 242 500 francs pourrait être réalisée sur les prestations complémentaires AVS. Dès lors, un renforcement d'accès à cette prestation pourrait faire diminuer les charges du canton de 1.2 million en 2025 et de 2.4 millions dès 2026.

Mesures concernant les membres du personnel de l'Etat

Les mesures relatives aux membres du personnel permettent une économie totale de 162.1 millions.

Le Conseil d'Etat a décidé de suspendre l'annuité une année sur deux, soit pour les exercices 2026 et 2028 (-143.4 millions de charges d'ici à 2028).

Suite à une modification légale² en mars 2024, la suspension de l'annuité est désormais de la compétence du Conseil d'Etat qui peut budgéter cette mesure sans déposer de projet de loi connexe auprès du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat propose également de modifier la répartition entre employeurs et employés des cotisations aux caisses de prévoyance de la fonction publique et des TPG, à savoir la CPEG (Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève), la CFPF (Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires), la FPTPG (Fondation de prévoyance en faveur du personnel des TPG) et la CPCE (Caisse de prévoyance des Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat). L'objectif est de passer à une répartition de 58% pour l'employeur et 42% pour l'employé en remplacement de la répartition actuelle (2/3 pour l'employeur et 1/3 pour l'employé). Il est prévu que ce nouveau taux de répartition soit appliqué uniquement aux nouveaux assurés, à savoir ceux qui feront leur entrée dans l'une des caisses susmentionnées après l'entrée en vigueur de la modification légale, prévue au 1^{er} janvier 2025. Cette modification permettrait de réaliser une économie de 16.2 millions d'ici 2028.

Enfin, le Conseil d'Etat a mis en consultation un projet de modification de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) visant à améliorer le traitement de l'absence pour cause de maladie ou d'accident. Il prévoit notamment une meilleure couverture des membres du personnel engagé depuis moins d'un an, une réduction du traitement à hauteur de 90% durant la 2^{ème} année d'incapacité de travail ainsi que la fin des rapports de service, de plein droit, à l'échéance de 730 jours d'absence. Depuis juillet 2024, ce projet fait l'objet d'une large consultation auprès des départements et de la Chancellerie, des établissements autonomes appliquant la LPAC, des associations représentatives du personnel et des partis politiques. Toute chose égale par ailleurs, cette mesure générerait un non dépensé de 2.5 millions de francs pour le Petit Etat à partir de 2026. On estime que la mise en œuvre de cette mesure dans le futur devrait inciter à une reprise de l'activité professionnelle plus rapide.

Mesures d'efficience et autres mesures

Le Conseil d'Etat propose plusieurs autres mesures dont les effets varient entre 8 et 2.2 millions. L'effet total de ces mesures est une amélioration du résultat de 36.3 millions. Il s'agit des mesures suivantes :

- Mesures d'économie de la politique publique M Mobilité qui propose une diminution de la subvention en faveur des TPG orientée vers des économies spécifiques et techniques se déclinant sur les années 2026, 2027 et 2028. (- 6.5 millions de charges d'ici 2028).

¹ Résidents en EMS au bénéfice de prestations complémentaires AVS.

² Modification de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (L.Trait).

- Diverses mesures d'optimisation et d'efficience du DIP qui demeurent à préciser (-6 millions de charges d'ici 2028).
- Diverses mesures d'efficience relatives au DIN, principalement au niveau de la police et de l'office cantonal de la détention, ainsi que de nouvelles conventions passées par le centre éditique de l'Etat de Genève génératrices de revenus supplémentaires (soit au total une économie nette de - 5.6 millions d'ici 2028);
- Acquisition d'un bâtiment rocade pour accueillir les utilisateurs des bâtiments qui ne pourront pas être rénovés en site occupé dans le cadre des travaux de transition énergétique (-3.4 millions de charges d'ici 2028);
- Le renforcement des prestations à domicile en matière de handicap permettant de réduire les charges de 2.2 millions dès 2027.
- Un ensemble de mesures dont l'impact individuel sur la baisse des charges est plus faible, regroupées à la demande du Conseil d'Etat dans les mesures d'efficience et qui contribue globalement à réduire les charges de 4.6 millions. Il s'agit notamment de l'effet de la loi 12273 modifiant la prise en charge par l'Etat de l'assurance-maladie pour le personnel policier et les assistants de sécurité publique (-1.8 million) et des mesures d'économie proposées par le DEE (-1.5 million).
- L'augmentation des émoluments pour les autorisations de construire (+8 millions de revenus dès 2025).

Ces mesures sont complétées par un plan de gestion des absences, dont l'objectif est de favoriser l'incitation au retour au travail sans avoir d'effet direct sur la planification financière.

Cette mesure structurelle prévoit une réduction du taux d'absence hors maladie prénatale qui passerait de 5.4% à 4.4% à l'horizon 2026. Cette baisse de 1% du taux d'absence doit permettre une amélioration de la capacité à délivrer les prestations en lien avec une présence de davantage de collaboratrices et collaborateurs sur les postes de travail ainsi que de meilleures conditions de travail pour les personnes présentes.

Chapitre 7

Effets de la migration

Le financement de l'accueil des migrantes et migrants, destiné principalement au DCS et au DIP, restera très important au PB 2025, avec une augmentation globale de 55.8 millions et +65.3 ETP, et, dans une moindre mesure sur la période du PFQ, pour lequel le besoin total est estimé à 42.3 millions et +0.6 ETP.

Sur la base des prévisions du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), il est planifié une stabilisation du nombre de personnes dans le dispositif d'aide aux migrants (AMIG) ces prochaines années. Cependant, les coûts moyens annuels par personne sont en progression au PB 2025 (avant de se stabiliser dès 2026) en raison des prestations d'hébergement, d'assistance et de santé. Celles-ci sont en hausse notamment à cause de l'impact de l'inflation sur les coûts immobiliers et la situation du marché du logement à Genève qui complexifie l'accès à des structures d'hébergement adaptées. De plus, la hausse des primes maladie contribue également à cette variation.

Pour le canton de Genève, l'accueil de ces milliers de personnes réfugiées a un impact très marqué sur le dispositif social et induit des coûts importants, notamment liés aux prestations d'assistance (aide financière de subsistance et de santé, accueil et accompagnement social et des mesures d'intégration) et à la mise à disposition de solutions d'hébergement adaptées.

Par conséquent, le coût supplémentaire du dispositif de soutien en faveur des réfugiés à charge du canton est estimé à 46.2 millions nets au PFQ (50.7 millions nets sur le PB 2025). Ces moyens additionnels permettent de couvrir les charges contraintes de l'asile et de la migration de l'Hospice général (37.1 millions au PFQ y compris le recrutement de 25 ETP auxiliaires dès 2025 pour mettre en place un nouveau dispositif visant à la prise en charge individualisée des jeunes migrants) ainsi que la subvention de fonctionnement de l'Hospice général (9.1 millions au PFQ). A noter que la légère baisse du financement planifié entre le PB 2025 et le PFQ peut être expliquée par une stabilisation du nombre de personnes projetées dans le dispositif AMIG et un réaménagement de structures d'hébergement.

Le DIP prévoit toujours un besoin de financement de 5.2 millions et +40.3 ETP au PB 2025. Sur base des prévisions d'effectifs d'élèves réalisées par le service de la recherche en éducation (SRED), il anticipe une réduction de ses besoins évalués à -3.9 millions et -24.4 ETP d'ici 2028 en lien avec la baisse progressive du nombre d'élèves issus de la migration.

Chapitre 8

Evolution des postes

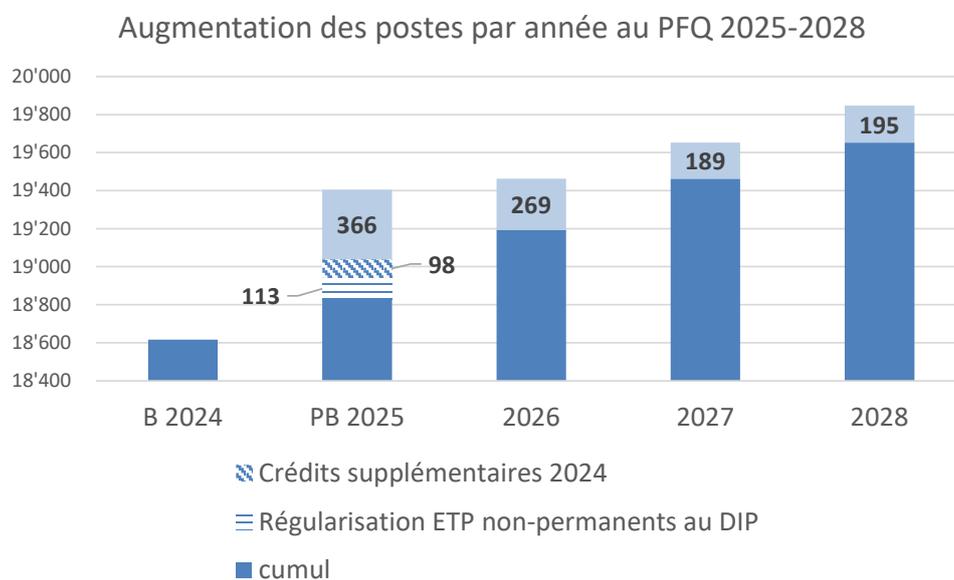
Le PFQ 2025-2028 prévoit 1'231 ETP supplémentaires au sein du Petit Etat, soit une croissance annuelle moyenne des postes (y compris la régularisation des 113 postes d'auxiliaires au sein du DIP) de +1.6% par rapport au budget 2024.

Ces postes prennent en compte les 98 ETP accordés dans le cadre de crédits supplémentaires 2024 notamment pour assurer la rentrée scolaire 2024 (55 ETP) ou pour l'accueil des élèves issus de la migration (35 ETP) ainsi que les ressources supplémentaires pour le service de la protection de l'adulte (SPAd) (8 ETP).

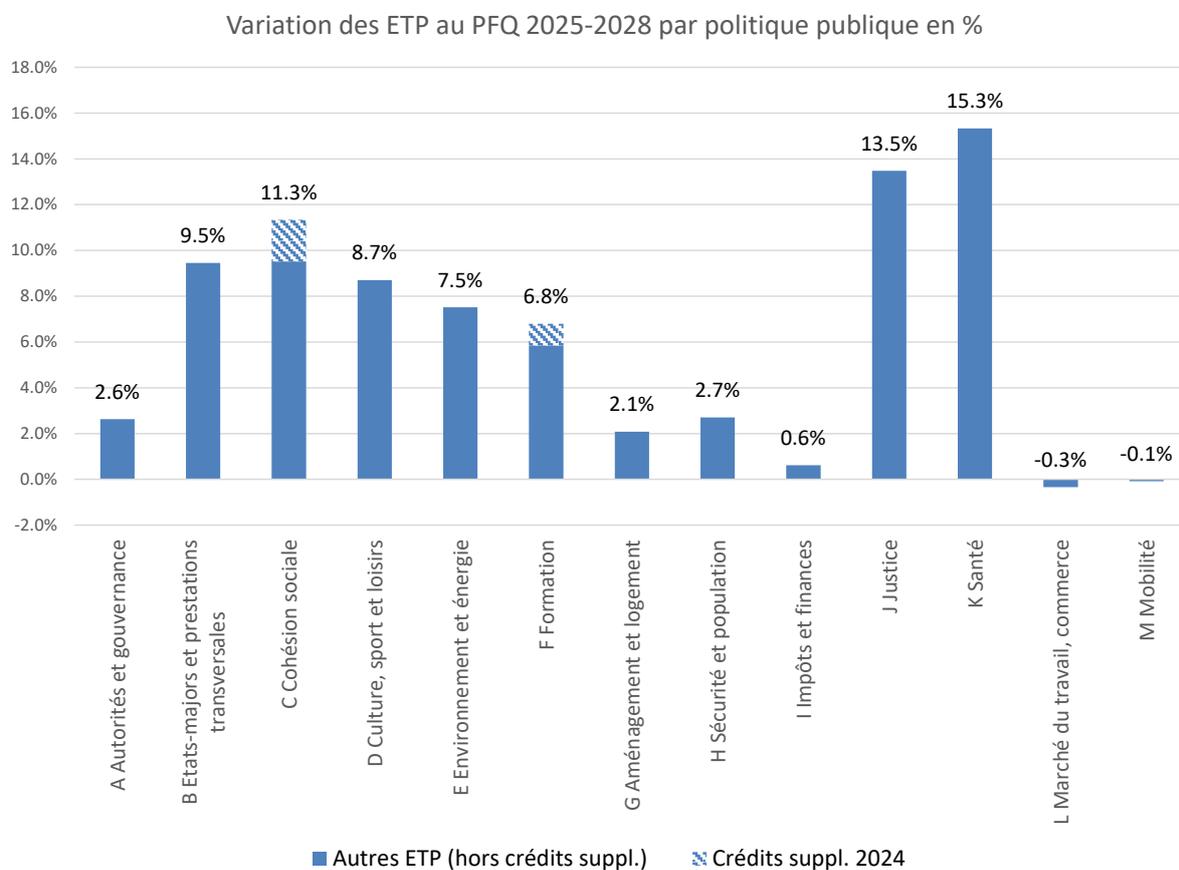
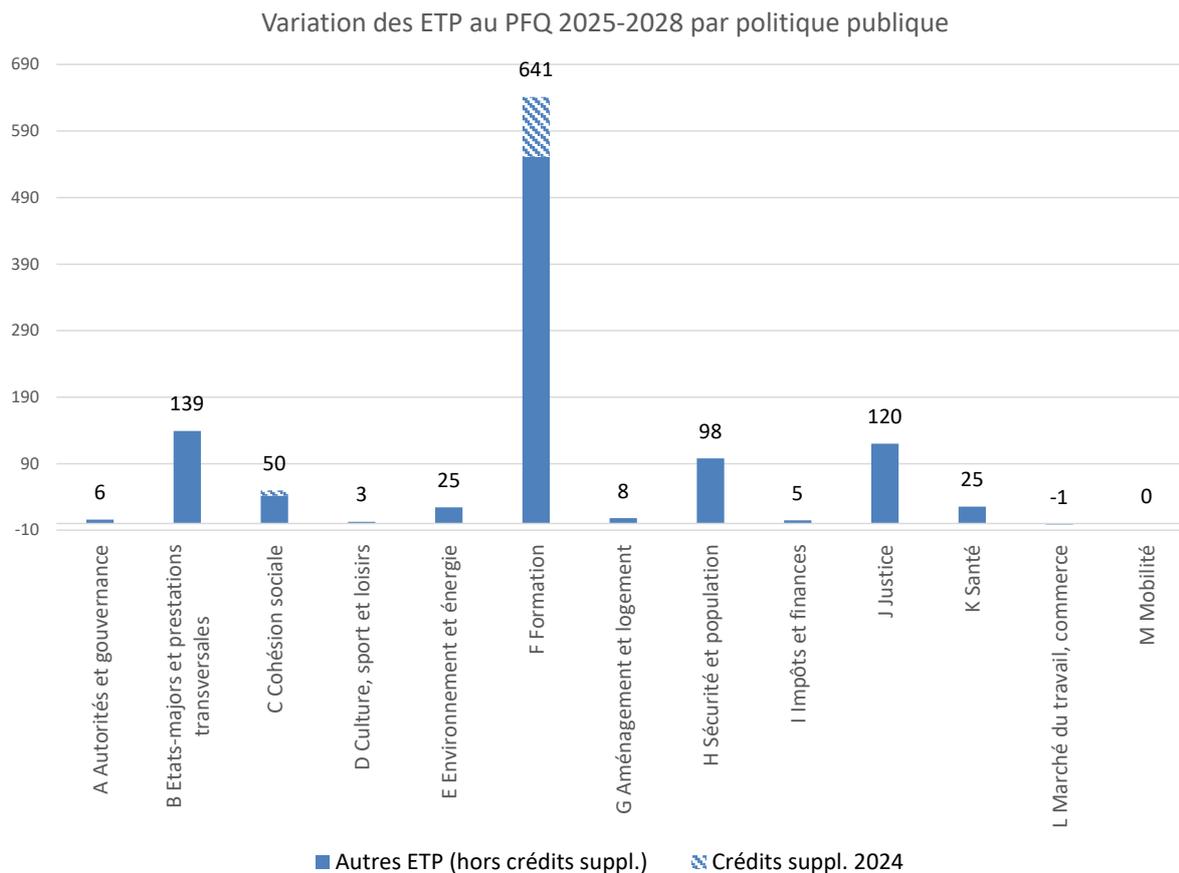
L'augmentation totale des postes se monte à 1'020 ETP (hors régularisation des 113 postes d'auxiliaires et postes accordés par crédits supplémentaires en 2024), soit une croissance annuelle moyenne de 1.3%.

Parmi les 1'020 postes supplémentaires sur la période du PFQ 2025-2028, 74 ETP sont dédiés à la réalisation des investissements et sont partiellement ou entièrement activables en investissement.

La répartition de l'augmentation des postes par année se présente comme suit :



La répartition de l'augmentation des postes par politique publique est la suivante (hors régularisation de postes non-permanents) :



Les principales augmentations de postes concernent les politiques publiques suivantes :

F Formation (+641 ETP) : les augmentations se composent notamment de l'augmentation des besoins en lien avec la démographie des élèves (+461 ETP) et des projets liés à la formation (+265 ETP). Ces augmentations sont partiellement compensées par la mesure visant à revoir la charge d'enseignement au CO permettant de réduire les postes (-61 ETP) ainsi que par la réduction progressive des besoins liés à l'accueil des élèves issus de la migration (-24 ETP).

Parmi les projets concernant la politique publique F, les principales augmentations de postes sont expliquées par le déploiement progressif de la co-intervention dans l'ensemble des classes de 1P-2P (+156 ETP), le renforcement des équipes de direction des écoles primaires (+33 ETP), le renforcement de l'OMP (+20 ETP) et le développement des maturités professionnelles (+12 ETP).

B Etats-majors et prestations transversales (+139 ETP) : les augmentations sont expliquées principalement par les besoins nécessaires pour soutenir l'ambitieux programme d'investissement lié aux systèmes d'information (OCSIN +51 ETP) ou aux bâtiments (+21 ETP). Par ailleurs, le nouveau projet « emplois jeunes et diversité » visant à engager et encadrer des jeunes diplômés en informatique prévoit la création de 40 postes auxiliaires. Enfin, la création d'un pool d'auxiliaires afin de favoriser les remplacements en cas d'absence maternité nécessite 36 ETP auxiliaires supplémentaires.

J Justice (+120 ETP) : Les ressources supplémentaires pour le Pouvoir judiciaire concernent des projets déjà prévus au précédent PFQ (renforcement du tribunal de la protection de l'adulte et de l'enfant et des juridictions pénales) ainsi que des nouveaux besoins apparus dans la nouvelle planification (notamment nouveaux postes à la direction des systèmes d'information et renforcement des juridictions civiles et juridictions pénales).

A noter que les ressources prévues au PFQ concernant la politique publique J pour l'année 2025, correspondent à celles retenues par le Conseil d'Etat. En effet, le Pouvoir judiciaire présente sa propre version de projet de budget 2025 pour la politique publique J qui prévoit une dotation supplémentaire de 15 postes en 2025.

H Sécurité et population (+98 ETP) : les augmentations sont justifiées par la croissance des personnels policier (+81 ETP) et pénitentiaire (+2 ETP), ainsi que par le renforcement des ressources administratives participant à la mise en œuvre de l'ensemble des programmes de la politique publique (+57 ETP). Ces augmentations sont partiellement compensées par les effets de la mesure prévoyant le transfert d'une partie des tâches et compétences de police de proximité aux communes (-42 ETP).

C Cohésion sociale (+50 ETP) : les augmentations sont en grande partie justifiées par les besoins en ressources humaines du SPAd (+36 ETP).

Les autres augmentations significatives concernent les besoins pour les politiques **E Environnement et énergie (+25 ETP)** et **K Santé (+25 ETP)**.

Chapitre 9

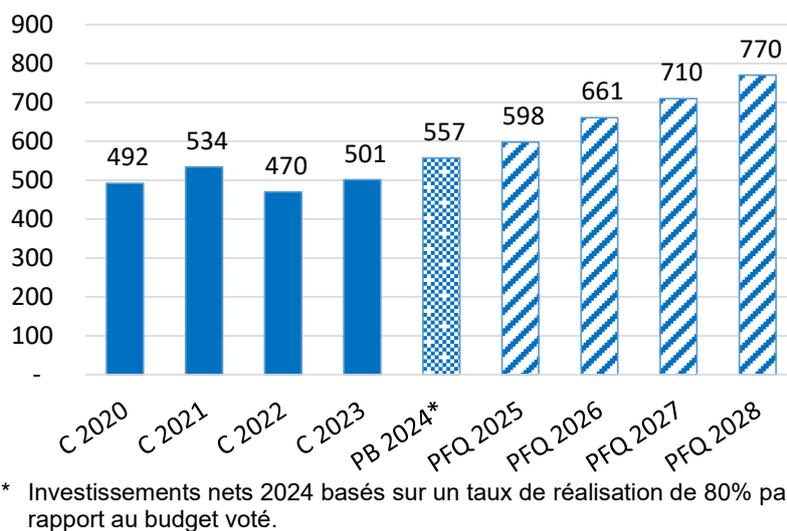
Investissements

La planification quadriennale des investissements de 2025 à 2028 tient compte du fait que la planification décennale 2025 à 2034 constitue un plan d'intention des investissements du Conseil d'Etat (PII 2025 à 2034).

Le PII 2025 à 2034 totalise 12.7 milliards d'investissements nets cumulés sur la période 2025-2034, dont 4.8 milliards sur la période du PFQ 2025 à 2028. Ce plan reflète les ambitions du programme de législature. Il convient toutefois de relever que sa réalisation est conditionnée, notamment, par la priorisation des projets, par la mise à disposition de moyens supplémentaires pour les offices de l'administration, par la capacité du tissu économique local (entreprises, main-d'œuvre) de répondre à la demande, des potentielles oppositions qui pourraient retarder ou empêcher la réalisation des travaux, et du succès des subventions aux privés.

Les dépenses annuelles d'investissement prévues au PII (1'208 million/an) étant significativement plus élevées que les dépenses moyennes de ces cinq dernières années (553 millions/an), le niveau des dépenses d'investissement au PFQ 2025-2028 a été ajusté.

Ainsi, un montant total de 2.7 milliards est pris en compte pour les investissements du PFQ 2025-2028.



La croissance des dépenses d'investissements reflète bien l'engagement présenté dans le plan d'intention. Il s'agit de favoriser la mobilité décarbonée (développement des réseaux de transports publics et ferroviaires, investissements en faveur de la mobilité douce, décarbonisation des véhicules de transport), encourager la rénovation des bâtiments publics pour en améliorer les impacts écologiques et énergétiques, prévoir des versements de subventions pour l'assainissement énergétique de bâtiments appartenant à des tiers privés, lutter contre les chaleurs en milieu urbain, et promouvoir l'agriculture de conservation et une production alimentaire locale, saine et décarbonée.

D'autres projets, tels que la construction ou la rénovation de bâtiments pour l'enseignement, la création de nouveaux logements d'utilité publique ou l'extension des structures pénitentiaires, se poursuivront.

La période du PFQ marque ainsi une première étape dans le cadre des travaux prévus au PII 2025 à 2034 pour lesquels le Conseil d'Etat encourage et privilégie les investissements nécessaires pour assurer les transitions numérique et écologique.

Chapitre 10

Evolution de la dette

Les prévisions d'endettement relatives à la période 2025-2028 reposent sur la somme des éléments suivants :

- Les flux monétaires du compte de fonctionnement prévisionnel : résultat net du PFQ 2025-2028 corrigé des éléments non monétaires (amortissements, provisions).
- Les flux monétaires du compte d'investissement selon la planification retenue.

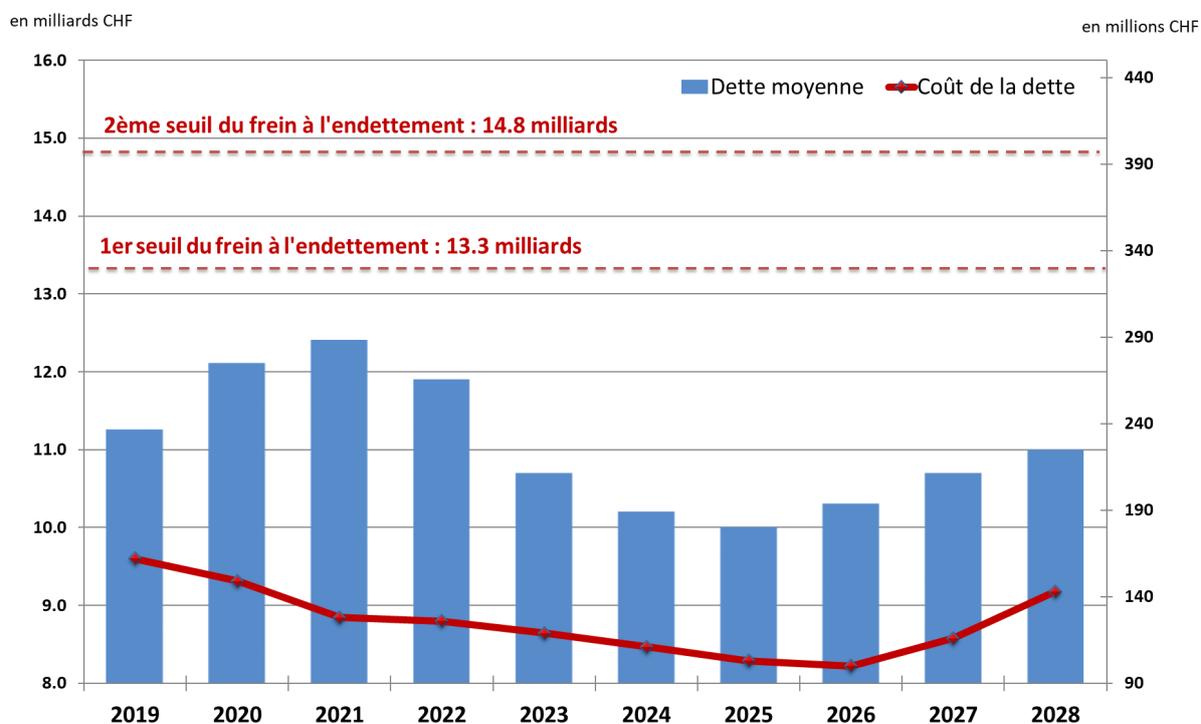
Les prévisions d'endettement ne prennent pas en compte les fortes variations des créances fiscales ou d'autres flux exceptionnels non connus. Les effets significatifs des variations du besoin en fonds de roulement, c'est-à-dire la variation des créances et des dettes courantes, ne sont pas maîtrisables par l'administration. Ils dépendent notamment des paiements de certains contribuables et de l'évolution des comptes courants avec des collectivités publiques.

Les prévisions d'évolution des taux d'intérêt ont été revues à la baisse afin de refléter l'assouplissement de la politique monétaire de la BNS et la diminution du niveau général des taux d'intérêt.

Evolution de la dette et de son coût

Les prévisions du niveau de la dette indiquent une évolution à la hausse de l'endettement sur la période 2025-2028. Cette progression estimée résulte d'un autofinancement des investissements insuffisant et des résultats déficitaires du compte de fonctionnement pour les années 2026, 2027 et 2028. Le coût de la dette augmente sur la durée du PFQ principalement sous l'effet de l'augmentation du niveau de la dette.

Le graphique ci-après présente l'évolution attendue du niveau de la dette moyenne pour la période 2025-2028 qui devrait rester en deçà des seuils du frein à l'endettement tels que définis dans la LGAF.



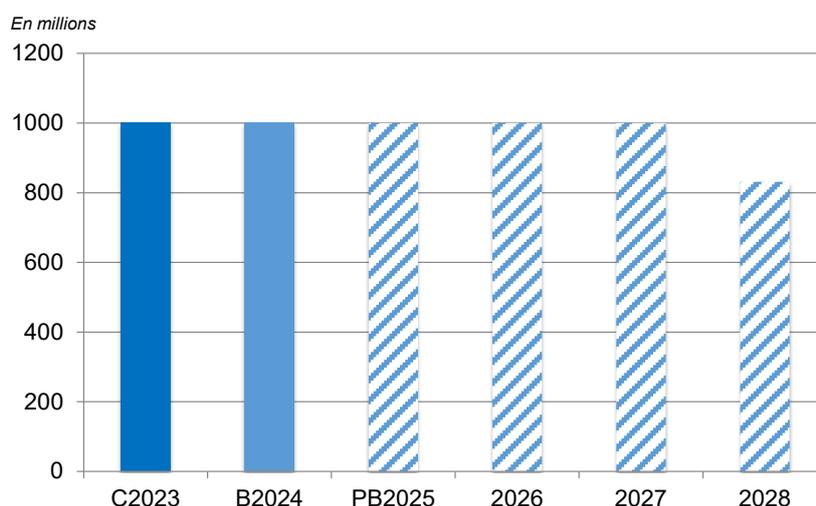
Chapitre 11

Evolution de la réserve conjoncturelle

En application de la LGAF, la gestion financière conjoncturelle s'effectue au travers d'une réserve alimentée en période de haute conjoncture et consommée lorsque l'Etat enregistre des déficits :

- En cas d'exercice bénéficiaire, cette réserve peut être alimentée à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat, pour autant que les investissements soient autofinancés.
- En revanche, en cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est par principe utilisée jusqu'à concurrence des pertes réalisées. Toutefois, selon les dispositions transitoires relatives à la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), la réserve conjoncturelle est utilisée, jusqu'en 2027, seulement à concurrence des pertes réalisées qui excèdent la limite de déficit admissible.

La réserve conjoncturelle au 31 décembre 2023 s'élève à 1 milliard. En considérant que la réserve ne sera pas utilisée en 2024, ni pour les années 2025 à 2028 compte tenu des résultats projetés, le niveau de la réserve est inchangé jusqu'en 2028. Comme le montre le graphique ci-dessous, la réserve conjoncturelle semble suffisante pour absorber le déficit prévu à ce jour en 2028.



Chapitre 12

Risques liés aux instruments de politique budgétaire

Respect des dispositions transitoires du frein au déficit prévues dans la LGAF (art. 68)

La réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) et le contre-projet à l'IN 170 ont été accompagnés de dispositions transitoires du frein au déficit de la LGAF prévoyant un déficit admissible de -372 millions en 2020, graduellement réduit à raison de 23.25 millions par année jusqu'en 2027. Si le résultat dépasse le déficit admissible, il peut être couvert à concurrence de la réserve conjoncturelle.

Par ailleurs, avec la présentation d'un projet de budget équilibré, le Conseil d'Etat n'est pas légalement soumis à l'obligation de démontrer un retour à un excédent de revenus au plan financier quadriennal (art. 12, al. 3 et 4 LGAF).

Ainsi, le PFQ 2025-2028 respecte les contraintes en termes de déficit maximum admissible qui sont (art. 68 LGAF) : -256 millions en 2025, -233 millions en 2026 et -209 millions en 2027. Pour ce qui est de l'année 2028, son résultat resterait couvert par la réserve conjoncturelle.

Le Conseil d'Etat restera néanmoins attentif à l'évolution des résultats et au risque d'enclenchement du frein au déficit. Les résultats restent fortement liés à la réalisation des mesures d'économie et aux hypothèses retenues sur les recettes fiscales.

Anticipation du risque d'enclenchement du frein à l'endettement

La double évolution à la baisse de l'endettement moyen et à la hausse des revenus contribue à atteindre l'objectif à long terme, fixé par la LGAF, de limiter l'endettement à un montant équivalent au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat.

Ainsi, le mécanisme du frein à l'endettement ne s'appliquerait pas durant la période du PFQ si les hypothèses retenues se réalisent. Ce mécanisme pourrait toutefois être réactivé si l'endettement moyen devait dépasser à nouveau les revenus.

Pour mémoire, les mesures suivantes s'appliquent avec le frein à l'endettement aux nouveaux investissements (uniquement les crédits d'ouvrage, hors crédits d'études et acquisitions d'immeubles) :

- Si l'endettement annuel moyen dépasse 13.3 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité absolue de ses membres est requise (51 voix).
- Si l'endettement annuel moyen dépasse 14.8 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité des deux tiers de ses membres est requise (67 voix).

Chapitre 13

Risques financiers

Ce chapitre présente une évaluation des principaux risques financiers susceptibles, en cas de réalisation, de modifier la projection du résultat du compte de fonctionnement et de l'endettement.

Risque financier lié au contexte migratoire

Les coûts supplémentaires inscrits au PB 2025 et au PFQ 2025-2028 pour la prise en charge des personnes migrantes s'élèvent à respectivement 56 millions et 42 millions.

Pour l'Hospice général, il est nécessaire de recruter 25 ETP auxiliaires dès 2025 pour mettre en place un nouveau dispositif visant à la prise en charge individualisée des jeunes migrants (RMNA et ex-RMNA). Un financement supplémentaire du dispositif d'hébergement, d'assistance et de prise en charge est également planifié en 2025. Dès 2026, une légère baisse des coûts est prévue et est expliquée par une stabilisation du nombre de personnes projetées dans le dispositif AMIG et un réaménagement de structures d'hébergement. En fonction du rythme des arrivées futures, les montants inscrits au PFQ pourraient fortement évoluer.

Pour le DIP, il est prévu de progressivement réduire les dispositifs actuellement mis en place. Si le rythme des arrivées devait se maintenir, il serait nécessaire de les conserver sur toute la durée du PFQ pour un coût de 9 millions et 64.7 postes.

Risque lié à l'inflation

Une hypothèse d'indexation nulle est prise en compte pour l'ensemble du PFQ 2025-2028. Une éventuelle indexation des salaires sera examinée, chaque année, lors de la phase des amendements au projet de budget 2025.

Selon les dernières prévisions du GPE de juin 2024, l'estimation de renchérissement s'élève à 1.3% en 2024 et 1.0% en 2025 et 2026. Pour les années 2027 et 2028, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) prévoit un renchérissement de 1.0% par an.

Une indexation à hauteur de 1% des salaires équivaut à une charge d'environ 64 millions.

Risque lié à l'augmentation du coût des énergies

La situation géopolitique incertaine demeure et peut encore amener des tensions sur le marché des énergies. Ces dernières devraient cependant avoir un impact limité pour l'Etat de Genève puisque l'OCBA a signé de nouveaux contrats en 2022 pour le gaz et en 2023 pour l'électricité qui permettent de fixer les tarifs à moyen terme. Les conséquences financières de ces contrats ont été intégrées dans le projet de budget.

Risque lié au financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires

Le Parlement fédéral a adopté, en décembre 2023, une initiative parlementaire visant à introduire un financement uniforme de l'ensemble des prestations prévues par la LAMal. Actuellement, les prestations stationnaires hospitalières sont financées à hauteur de 45% par les assureurs maladie et de 55% par les cantons, alors que les prestations ambulatoires sont entièrement à charge de l'assurance maladie. Avec le texte proposé, l'ensemble des prestations de soins prévues par la LAMal seraient financées de manière uniforme selon une clé de répartition entre les différents financeurs. Suite au dépôt d'un referendum, le corps électoral est amené à voter sur cet objet le 24 novembre 2024.

Selon le Rapport de l'Office fédéral de la santé publique du 5 janvier 2022 en complément du rapport du Département fédéral de l'intérieur du 30 novembre 2020 (version actualisée du rapport du 29 octobre 2021), l'impact financier sur les charges pour le canton de Genève serait en variation annuelle d'environ +22 millions par an. Cet impact financier ne tient toutefois pas compte des éventuelles adaptations organisationnelles qui pourraient être nécessaires dans le canton pour tenir compte des nouvelles prérogatives en matière de financement ambulatoire.

Risques liés aux caisses de prévoyance CPEG

En 2020, la CPEG a été recapitalisée à hauteur de 5.5 milliards, dont 5.2 milliards à charge de l'Etat et 0.3 milliard à charge d'employeurs affiliés non subventionnés.

Les employeurs affiliés non subventionnés avaient jusqu'au 31 décembre 2020 pour s'acquitter de la part de la recapitalisation mise à leur charge. Toutes les entités se sont acquittées de leur dû, à l'exception de l'Institut suisse de bioinformatique (ISB) (- 22 millions) et du Centre suisse de contrôle de qualité (CSCQ) (- 2 millions) qui ont fait recours contre la loi 12228. Les recourants demandent :

- Principalement, la reconnaissance de la non-conformité au droit supérieur et l'annulation de l'article 70, alinéa 3, lettre a, et alinéa 4, de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'État de Genève (LCPEG).
- Subsidiairement, de radier l'ISB et le CSCQ de la liste des entités participant à la recapitalisation (annexe II de la LCPEG).
- Plus subsidiairement, d'annuler l'obligation faite aux recourants de s'acquitter d'un apport d'actifs en faveur de la CPEG.

Le 20 décembre 2019, la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice (CCCJ) a rejeté les recours. L'ISB et le CSCQ ont fait recours contre cette décision devant le Tribunal fédéral. Le 11 mai 2022, ce dernier a admis le recours et annulé l'arrêt de la CCCJ. La cause a toutefois été transmise à l'Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance comme objet de sa compétence. Cette dernière a rejeté les recours le 26 avril 2024. L'ISB et le CSCQ ont fait recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral qui n'a pas rendu sa décision à ce jour.

Le risque financier pour l'Etat (augmentation du montant de la recapitalisation à la charge de l'Etat) est évalué à 0.3 milliard si l'article 70, alinéa 3 LCPEG est annulé, car l'Etat devrait alors se substituer à toutes les entités mentionnées dans l'annexe II.

Le risque financier induit par l'annulation de la participation du CSCQ et de l'ISB à la recapitalisation d'une part (0.02 milliard) ou l'actionnement de la garantie de l'Etat, consécutive à une éventuelle restructuration ou faillite de l'ISB et le CSCQ d'autre part (0.04 milliard) a été couvert en 2022 par la constitution d'une provision de 0.04 milliard. En 2023, une dotation supplémentaire de 4 millions a été comptabilisée, portant le montant de la provision à 0.05 milliard. Ce montant supplémentaire s'explique par l'acquisition d'une année supplémentaire d'assurance ainsi que par l'incidence des mécanismes salariaux, augmentant les capitaux de prévoyance de la CPEG.

Impôts

Les finances cantonales sont exposées au risque de dépendance des recettes fiscales à un nombre restreint de contribuables. Cette concentration de revenus expose le canton à une forte variabilité de ses revenus en cas de fluctuations économiques, de changements dans les stratégies d'entreprise ou de survenance de risques géopolitiques (l'économie genevoise est tournée vers le monde entier) et complexifie les prévisions de revenus à moyen et long terme, et donc le pilotage des finances publiques.

A titre d'exemple, les données fiscales pour l'année 2021 font ressortir que 1% des contribuables les plus imposés pour l'impôt cantonal sur le revenu ont généré 35,1% de cet impôt. Cette tendance est encore plus accentuée pour l'impôt cantonal sur la fortune, où le 1% a contribué à 66,9% des recettes. Pour ce qui est des entreprises, le 1% des entreprises les plus imposées pour l'impôt cantonal sur le bénéfice a généré 87,3% des recettes.

Par ailleurs, l'impôt cantonal sur le bénéfice dépend historiquement de trois secteurs économiques, à savoir le commerce de gros, l'horlogerie ainsi que les activités financières et d'assurances. Jusqu'à la période fiscale 2019, ces trois secteurs représentaient à eux seuls jusqu'à deux tiers de l'impôt cantonal sur le bénéfice. Or, depuis l'entrée en vigueur de la RFFA, la part du secteur du commerce de gros s'est accrue et représente désormais environ 50% de l'impôt cantonal sur le bénéfice. Cette concentration sectorielle exacerbe les risques, car toute crise affectant l'un de ces secteurs pourrait avoir des répercussions extrêmement importantes sur les recettes fiscales globales.

L'une des caractéristiques les plus préoccupantes des contribuables qui génèrent une part substantielle des recettes fiscales est l'importante volatilité de leur assiette fiscale. Les personnes physiques les plus aisées du canton et les plus grandes entreprises voient leurs revenus et bénéfices varier considérablement d'une année à l'autre. Ce phénomène est particulièrement prononcé pour les personnes morales, et plus spécifiquement dans le secteur du commerce de gros, où les activités sont fortement influencées par des facteurs géopolitiques et économiques.

Risques de taux, de liquidité et de refinancement

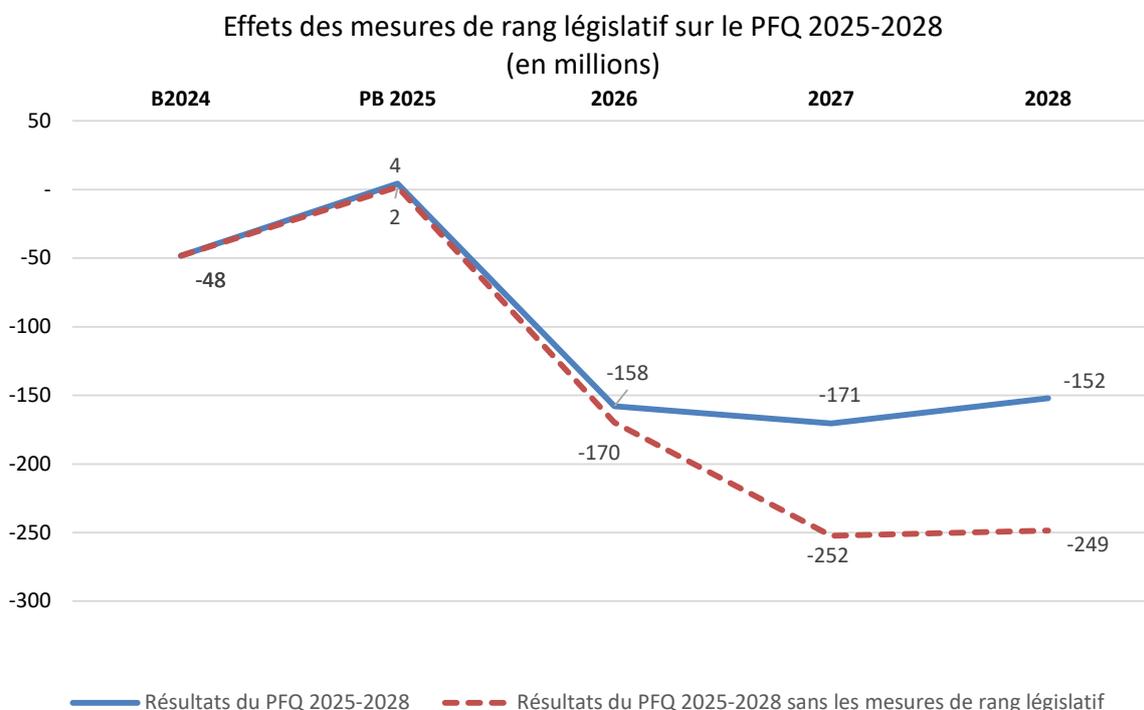
Bien que la BNS ait assoupli sa politique monétaire en réduisant à deux reprises son taux directeur depuis le début de l'année 2024 (diminution de 0.50%), le risque de taux d'intérêt et de refinancement doit être suivi. Ces deux risques sont limités par la structure de la dette de l'Etat. En effet, cette dernière est actuellement constituée de plus de 90% d'emprunts à long terme et à taux fixe. Cette structure a permis de bénéficier progressivement du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt. L'échéancier de remboursement des emprunts à long terme a été significativement allongé et lissé dans le même but. Ainsi, l'effet d'une nouvelle hausse des taux d'intérêt sur le coût de la dette se matérialisera de manière progressive et en fonction des volumes nécessaires aux nouveaux financements et refinancements. Enfin, la part des emprunts à court terme est plafonnée pour limiter le risque de liquidité.

Risques liés aux mesures de rang législatif

Le plan de mesures du Conseil d'Etat comprend deux mesures ayant un impact matériel sur le PFQ 2025-2028 qui relèvent de la compétence du Grand Conseil, la mesure modifiant la répartition entre employeurs et employés des cotisations aux caisses de prévoyance et celle consistant à transférer aux communes une partie des charges et des compétences (hors financement du Noctambus). Aussi, à elles seules, ces deux mesures représentent 89 millions d'économies potentielles au PFQ 2025-2028.

La non-adoption des mesures de rang législatif par le Grand Conseil aurait des conséquences significatives sur la planification à partir de 2027 du fait principalement de l'incidence de la mesure relative au transfert de charges aux communes (-61.3 millions en 2027 et -10.3 millions supplémentaires en 2028). En 2027, le résultat en cas de non-réalisation des mesures de la compétence du Grand Conseil (-252 millions) ne respecterait pas le déficit selon la limite fixée à l'article 68 de la LGAF (-209 millions).

Le graphique suivant présente les prévisions du résultat du PFQ 2025-2028 sans les effets positifs des mesures de rang législatif.



Analyses de sensibilité

Certains revenus (impôts périodiques estimés) et charges significatives reposent sur des hypothèses macroéconomiques. Les analyses de sensibilité ci-dessous permettent d'évaluer les risques financiers liés à la variation de ces hypothèses.

Estimation des impôts et prévisions fiscales – sensibilité aux hypothèses retenues

Les principaux impôts, essentiellement les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, et sur le bénéfice et le capital des personnes morales, sont estimés sur la base d'hypothèses de croissance. Au moment de la publication des comptes, ces estimations sont mises à jour sur la base des hypothèses de croissance les plus récentes, les revenus réels de l'impôt ne pouvant être déterminés à cette date. Les comptes de l'Etat comprennent par conséquent des correctifs d'estimation des impôts.

D'autre part, les prévisions budgétaires sont par nature sujettes à des variations. Ces écarts peuvent être la conséquence de la méthodologie utilisée (marge d'erreur), d'une variation des variables macroéconomiques ou d'événements ponctuels non prévisibles.

La sensibilité des principales recettes fiscales à la variation des hypothèses est listée ci-après.

Impôt cantonal sur le revenu. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est déterminé à l'aide d'un modèle d'estimation exploitant la relation entre l'évolution du PIB suisse réel et l'impôt. Une variation du taux de croissance du PIB suisse réel de 1% pour une année donnée induirait une variation de l'impôt (y compris l'impôt à la source et la part cantonale à l'impôt fédéral direct) comprise entre 44 et 46 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal sur la fortune. L'impôt sur la fortune des personnes physiques est basé sur la tendance de long terme. Si la croissance de l'impôt sur la fortune devait s'écarter de 1% pour une année donnée, la variation de l'impôt serait de l'ordre de 10 à 11 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôt cantonal des personnes morales. Lors du processus budgétaire, l'impôt sur le bénéfice pour l'année du budget est habituellement estimé sur la base d'un scénario de long terme s'établissant à 3%. L'impôt sur le bénéfice sera réévalué en octobre sur la base d'une enquête adressée auprès d'un échantillon d'entreprises. L'impôt sur le capital est déterminé sur la base d'un scénario de long terme s'établissant à 3% durant tout le processus budgétaire.

Si la croissance des impôts des personnes morales devait différer de 1% pour une année donnée, l'écart (y compris la part cantonale à l'impôt fédéral direct) serait de l'ordre de 27 à 28 millions pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Part cantonale à l'impôt fédéral direct. La part cantonale aux recettes fédérales qui concerne les personnes physiques et les personnes morales évolue selon les mêmes hypothèses que ces dernières sur le plan cantonal. Les risques y relatifs sont traités dans les paragraphes précédents.

Impôts immobiliers (impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI), droits de mutation, impôt immobilier complémentaire (IIC)). L'IBGI et les droits de mutation sont estimés sur la base des résultats historiques. Cette estimation est révisée chaque année avec l'ajout d'une observation supplémentaire. La production effective de ces impôts peut varier fortement d'une année à l'autre (plusieurs dizaines de millions) en fonction de la nature des transactions immobilières.

L'estimation de l'IIC est obtenue en considérant une hypothèse de croissance de long terme. Si la croissance de l'IIC devait différer de 1% pour une année donnée, l'écart serait d'environ 3 millions de francs pour l'année considérée et pour les années suivantes.

Impôts sur les successions et donations. L'estimation des droits de succession et donations est établie sur la base des résultats historiques. Cette estimation est révisée chaque année avec l'ajout d'une observation supplémentaire. La production peut varier de manière importante d'une année à l'autre (plusieurs dizaines de millions) en fonction de la nature des affaires traitées.

Estimation des charges d'intérêt – sensibilité aux taux d'intérêt

Une variation des taux d'intérêt du marché a un impact direct sur le coût de financement et donc sur le coût de la dette (charge d'intérêt).

Le scénario présenté dans ce PFQ 2025-2028 se base sur les prévisions du GPE de juin 2024 de taux à court terme et à long terme pour les années 2025 et 2026 et sur celles de la Confédération pour les années 2027 et 2028.

Par rapport à ce scénario de base, une hausse de 1% des taux d'intérêt durant la période considérée aboutirait à une augmentation de la charge de 12 millions en 2025, 38 millions en 2026, 33 millions en 2027 et 47 millions en 2028.

Par ailleurs, une hausse annuelle de la dette de 100 millions, soit une augmentation de 400 millions d'ici à fin 2028, induirait, toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation de la charge d'intérêt de 13.6 millions sur la même période.

Conclusion

Le Conseil d'Etat a élaboré un PFQ dont les orientations sont en cohérence avec les objectifs du programme de législature dans lequel il a défini ses priorités politiques.

Le PFQ 2025-2028 présente à ce stade un résultat positif en 2025, puis des déficits dès 2026. Le Conseil d'Etat a fait le choix de se concentrer sur l'élaboration d'un projet de budget correspondant aux attentes de la population et restera attentif à l'évolution du résultat de fonctionnement à moyen terme. Il adaptera, si nécessaire, sa planification financière, même si les déficits sont couverts par la réserve conjoncturelle.

Les résultats du PFQ respectent ainsi les dispositions du frein au déficit de la LGAF dont les risques d'enclenchement s'éloignent, au même titre que les risques d'enclenchement du frein à l'endettement.

Le canton de Genève bénéficie d'une situation économique favorable et d'un tissu économique solide, mais le Conseil d'Etat reste toutefois prudent. Le contexte international est empli d'incertitudes, et ce malgré une reprise progressive de l'économie mondiale et le recul de l'inflation en Suisse pour les exercices 2024 et 2025. Il subsiste des risques conjoncturels marqués, notamment géopolitiques, qui pourraient avoir des conséquences plus importantes que prévu sur les taux d'intérêt, le commerce extérieur, le chômage, les flux migratoires et les coûts de l'énergie.

Les revenus fiscaux inscrits au PFQ présentent une croissance significative, malgré les réformes fiscales. Ces dernières sont adoptées par le Parlement et ont pour objectif d'augmenter le pouvoir d'achat de la population genevoise et soutenir les entrepreneurs. Elles présentent toutefois un poids significatif sur les revenus à moyen terme.

Les charges connaissent également une croissance importante surtout dans le domaine social. La progression des charges permet d'une part de garantir la continuité des prestations et d'autre part de fournir de nouvelles prestations.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a décidé de développer significativement les prestations existantes dans le domaine social, de la formation, de la santé et de la mobilité.

La forte croissance des revenus fiscaux observée ces derniers exercices aura des conséquences sur les futurs coûts de la RPT sur lesquelles le Conseil d'Etat ne dispose d'aucune marge de manœuvre. Le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité d'anticiper ces charges significatives à moyen terme.

Comme annoncé dans le programme de législature, le Conseil d'Etat confirme sa volonté de mettre en place des mesures structurelles afin de compenser l'évolution des charges. La mise en œuvre des mesures proposées par le gouvernement dépendra de leur approbation par le Grand Conseil.

Enfin, le Conseil d'Etat prévoit des moyens pour répondre aux enjeux futurs, notamment dans les domaines de la transition écologique et numérique, du développement des transports publics, de l'augmentation de la démographie d'élèves ainsi que du vieillissement de la population. Il se donne également les moyens de mener une politique d'investissement ambitieuse avec des ressources importantes affectées à la réalisation des projets d'investissement visant à répondre aux besoins de la population.