

Projet de budget 2025 de l'Etat de Genève

Exposé des motifs du Conseil d'Etat

Conformément à l'article 108 de la Constitution genevoise et à l'article 66 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), le Conseil d'Etat vous présente le projet de budget pour l'exercice 2025 (PB 2025).

Ce projet de budget est le deuxième de la législature 2023-2028, le premier à être entièrement élaboré par l'actuel Conseil d'Etat. Il intègre des décisions qui concrétisent des objectifs du programme de législature.

Au vu de la bonne santé des finances cantonales et pour la première fois depuis 2015, le Conseil d'Etat présente un projet de budget à l'équilibre, avec un résultat positif de 4.3 millions. Cela, tout en intégrant les réformes fiscales ainsi que l'augmentation de prestations sociales.

Les charges progressent de +512.7 millions, soit +4.9% par rapport au budget 2024 (B 2024) et les revenus de 565.3 millions (+5.5% par rapport au B 2024).

En millions

	B 2024	PB 2025	Ecart	
			en Francs	en %
Charges de fonctionnement	10'374.7	10'887.4	512.7	4.9%
Revenus de fonctionnement	10'326.3	10'891.7	565.3	5.5%
Résultat net	-48.3	4.3		

Déficit maximum admissible selon l'art. 68 LGAF	-255.8
---	--------

Ces dernières années, l'Etat a enregistré des bénéfices importants dans les comptes, alors que les budgets étaient déficitaires. Cela a permis au Conseil d'Etat de proposer, dans son projet de budget 2025, d'une part, des réformes fiscales permettant d'augmenter le pouvoir d'achat de la population et de soutenir les entrepreneuses et entrepreneurs et, d'autre part, de renforcer des prestations notamment dans le domaine social.

Afin de consolider le système de protection sociale, l'augmentation des subsides d'assurance maladie introduite en 2023 est pérennisée (+25.3 millions de charges). Parallèlement, la mise en œuvre de la loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP) renforcera l'accompagnement, ainsi que l'insertion sociale et professionnelle des personnes qui recourent à l'aide sociale (+31.7 millions).

Enfin, la gratuité totale ou partielle des transports publics, telle que votée par le Grand Conseil, a été prise en compte par le Conseil d'Etat (+ 31.1 millions de charges).

Le PB 2025 tient compte de la forte hausse des charges contraintes (+238.3 millions soit +2.3% par rapport au B 2024) en raison de la précarité d'une partie de la population et du coût de l'asile. L'accroissement significatif de la contribution genevoise à la péréquation financière intercantonale (+52.6 millions de charges par rapport à 2024) a également été intégré.

En matière de charges de personnel, le Conseil d'Etat octroie l'annuité à la fonction publique en 2025 (+63.8 millions de charges).

La création de nouveaux postes prévus en 2025 se monte à 463.9 équivalents temps-plein (ETP) (soit +2.5%). La création de ces nouveaux postes est notamment dédiée aux domaines de la formation, de la transition numérique, de la promotion de la santé et de la sécurité sur le territoire du canton.

Les revenus fiscaux inscrits au PB 2025, hors effet des lois modifiant les impôts, augmentent de +776 millions (+8.9%) par rapport au budget 2024. Cette croissance importante permet d'absorber les baisses d'impôts liées aux refontes fiscales concernant l'outil de travail (L 13345) et le pouvoir d'achat (L 13402), dont l'impact est de 351.3 millions. La croissance nette des revenus fiscaux reste significative, avec une augmentation de 424.4 millions (+4.9%) par rapport au budget 2024.

Le Conseil d'Etat s'est donné les moyens de mener une politique d'investissement ambitieuse, avec des montants importants alloués aux transitions écologique et numérique. Ceux-ci se retrouvent essentiellement dans le projet de budget des investissements en hausse de 3% par rapport au budget 2024 :

<i>en millions</i>	B 2024	PB 2025	Ecart	
			<i>francs</i>	%
Dépenses d'investissement	731	756	25	3%
Recettes d'investissement	35	40	4	11%
Investissements nets	669	716	20	3%

Enfin, le Conseil d'Etat met également en œuvre différentes mesures structurelles afin de limiter la croissance des charges et propose des mesures d'efficience, notamment un plan de lutte contre l'absence.

Le Conseil d'Etat vous présentera, ci-après, le contexte du PB 2025. Nous commenterons l'évolution des revenus et des estimations fiscales, ainsi que la croissance des charges, des investissements et de l'endettement. En conclusion, nous reviendrons sur les principaux enjeux et les objectifs du Conseil d'Etat.

Les principaux objectifs des départements pour 2025

Pour le **département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF)**, la priorité en matière de fiscalité est la mise en oeuvre des lois destinées à alléger l'imposition de l'outil de travail et du revenu des ménages, si elles sont adoptées par le peuple. L'administration fiscale cantonale (AFC) poursuit, dans un contexte d'évolution de la fiscalité internationale, la mise en oeuvre de l'imposition minimale des grands groupes d'entreprises. En matière de ressources humaines (RH), il est prévu la création d'un dispositif centralisé au sein de l'office du personnel de l'Etat (OPE) pour le remplacement des personnes en congé maternité, ainsi que la poursuite des projets G'Evolue et de lutte contre l'absence. L'office des faillites devra faire face à une augmentation des faillites, suite à un changement législatif au niveau fédéral. Concernant les affaires internationales, le département s'engage à accroître et valoriser le caractère universel de Genève. Il s'engage également à renforcer la cybersécurité et à soutenir la solidarité internationale. Enfin, la lutte contre les violences domestiques reste une priorité, 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 ainsi qu'à la crise migratoire. Des moyens supplémentaires sont également prévus pour les hautes écoles (Université, HES et IHEID), le renforcement du dispositif de protection des mineurs et de l'office médico-pédagogique (OMP), la formation professionnelle duale, le développement de la co-intervention en début de scolarité (1P-2P) et l'ouverture de classes supplémentaires pour les maturités professionnelles dans les domaines à pénurie ou forte demande.

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 mener à bien les projets de la transition numérique de l'administration et d'absorber l'augmentation de la volumétrie des prestations qu'il offre à ses utilisatrices et utilisateurs (citoyennes et citoyens, et institutions publiques et privées). En parallèle, le département poursuivra des projets visant à concrétiser le principe d'intégrité numérique introduit dans la Constitution suite au vote populaire intervenu en juin 2023. Des moyens supplémentaires sont également affectés à la police dans le but de lui permettre d'assumer la sécurité des nombreuses et importantes manifestations prévues en 2025 sur le territoire cantonal (Eurofoot féminin, GP Sail, etc.) sans préjudice le fonctionnement ordinaire de ses unités, tout en lui permettant de mener les investigations nécessaires en relation avec la lutte contre le terrorisme et la gestion de la menace, et de lutter contre la cybercriminalité conformément aux objectifs définis dans la politique criminelle commune (PCC). Une unité chargée de répondre aux demandes d'accès aux dossiers de police et autres informations personnelles en main de la police, en constante augmentation, sera créée. Les ressources à disposition de l'organe de médiation indépendante de la police seront également renforcées, tout comme le personnel devant faire face à l'augmentation de la charge administrative afin de permettre aux policières et policiers de se concentrer sur leurs missions premières. L'office cantonal de la détention (OCD) poursuivra pour sa part les travaux en vue de la réalisation de la planification pénitentiaire, développera en son sein des ateliers formateurs contribuant au concept de réinsertion des détenus et créera une unité spécifique pour l'accueil des personnes vulnérables à Champ-Dollon.

Pour le **département du territoire (DT)**, le projet de budget 2025 prévoit des moyens supplémentaires pour soutenir le développement territorial, en particulier le PAV (projet Praille-Acacias-Vernets), et répondre à l'urgence climatique. Ces actions se concentrent sur plusieurs axes : la mise en oeuvre du plan climat et du plan de gestion des déchets, la plantation d'arbres et la création d'infrastructures écologiques en faveur de la biodiversité, l'amélioration de la gestion des ressources en eau, l'adaptation à la hausse des coûts de l'énergie et de l'utilisation des réseaux et le soutien à l'agriculture, en particulier pour la filière animale. A cela s'ajoute l'accélération de la planification spéciale et des développements

territoriaux. Le département poursuit 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.

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 Transports publics genevois (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 (L 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, 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'intérêts général (MIG) permettant de répondre, notamment, aux besoins en matière de coordination des soins, de soins aux populations vulnérables et d'urgence.

Pour le **département de l'économie et de l'emploi (DEE)**, il s'agira de mener des projets et des actions visant à promouvoir des conditions-cadres favorables à une croissance économique pérenne et à stimuler l'innovation afin qu'elle joue un rôle fondamental dans le dynamisme du canton. Le DEE souhaite également orienter son action vers les besoins du marché du travail en renforçant l'employabilité et en facilitant le recrutement des personnes en recherche d'emploi, en particulier par le biais de microcertifications.

Pour le **département de la cohésion sociale (DCS)**, le renforcement de la dotation de l'Hospice général doit 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. L'augmentation des moyens permettra également à l'Hospice général de renforcer le dispositif d'accueil des migrants attribués au canton pour fermer le site de Palexpo. Afin de ne pas fragiliser le porte-monnaie des ménages les plus précaires, l'augmentation des subsides d'assurance maladie décidée en 2023 sera pérennisée et la loi nouvelle loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement mise en œuvre. Le plan cantonal du vieillissement sera élaboré et la feuille de route de la proche aidance déploiera ses effets. Dans le domaine de la culture, la priorité sera donnée à l'amélioration des conditions professionnelles et à la mise sur pied de l'organe de concertation et de coordination entre le canton et les communes. En matière sportive, le DCS poursuivra la mise en œuvre de son ambitieux plan stratégique cantonal du sport.

1. Contexte économique

Léger raffermissement de la croissance économique au cours de l'année 2024

A l'échelon mondial, la conjoncture s'est légèrement raffermie au début de l'année 2024, mais elle reste très mesurée. Les prémices d'une reprise économique se sont notamment concrétisées en Europe, grâce à une amélioration de l'activité dans le secteur des services.

La croissance de l'économie suisse reste modeste en 2024. Elle est principalement soutenue par la consommation privée, qui profite de la baisse de l'inflation et de la bonne tenue du marché du travail.

Dans le canton de Genève, la conjoncture progresse de manière similaire à celle de la Suisse. Depuis la contraction de l'activité observée au deuxième trimestre 2023, l'économie genevoise est orientée à la hausse. La situation des affaires est jugée bonne par les entreprises genevoises depuis le début 2024 et elles sont optimistes pour le reste de l'année.

Hypothèses économiques du projet de budget 2025

En Suisse comme à Genève, le Groupe de perspectives économiques (GPE) prévoit une progression du produit intérieur brut (PIB) en termes réels de 1,2% en 2024 et de 1,7% en 2025. Les impulsions provenant de l'étranger, en particulier de l'Europe, devraient gagner en vigueur en seconde partie d'année 2024. Avec l'amélioration progressive des conditions macroéconomiques, le PIB suisse devrait ainsi retrouver un rythme proche de son potentiel de croissance en 2025.

Le tassement de l'inflation observé depuis le début de l'année dans le canton devrait se poursuivre. Le GPE projette un renchérissement moyen de 1,3% en 2024 et de 1,0% en 2025.

Après la hausse observée en 2023, le taux de chômage ne faiblira pas en 2024 : un taux moyen de 4,3 % est prévu. Il devrait légèrement s'accroître en 2025 (4,5 %).

Prévisions du GPE (juin 2024)	2024	2025
PIB CH réel	1,2	1,7
PIB GE réel	1,2	1,7
Inflation GE	1,3	1,0
Chômage GE	4,3	4,5

2. Evolution des revenus

Les revenus progressent de 565.3 millions par rapport au budget 2024. Cette augmentation est principalement expliquée par la hausse attendue des recettes fiscales (+424.4 millions).

Revenus fiscaux

Dans le projet de budget 2025, les revenus fiscaux s'établissent 9'113 millions, marquant une progression de 424 millions (+4,9%) par rapport au budget 2024. Hors réformes fiscales, la progression se monte à +776 millions (+8.9%).

Revenus fiscaux, en millions de francs	C 2023	B 2024	PB 2025	Ecart PB 2025 - B 2024	
Personnes physiques (PP)	5'007	4'909	5'261	+352	+7.2%
Personnes morales (PM)	2'600	1'923	2'202	+279	+14.5%
Part cantonale aux recettes fédérales	1'038	834	958	+124	+14.9%
Impôts immobiliers	633	676	690	+14	+2.1%
Droits de successions et donations	324	214	221	+7	+3.3%
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	122	122	122	+0	+0.0%
Autres impôts	10	10	10	+0	+0.0%
Total Impôts, taxes et droits (hors textes législatifs)	9'733	8'688	9'464	+776	+8.9%
L 13402 Renforcer le pouvoir d'achat			-326		
L 13345 Imposition allégée de l'outil de travail			-25		
Total Impôts, taxes et droits	9'733	8'688	9'113	+424	+4.9%

Impôts des personnes physiques

Les impôts relatifs aux personnes physiques s'accroissent de 352 millions en comparaison avec le budget 2024. Cette augmentation résulte de la réception des déclarations 2023, ainsi que de la hausse du PIB attendu par le GPE, qui table sur une croissance de 1.7% en 2025.

Cette augmentation est cependant absorbée par les lois 13402 (Renforcer le pouvoir d'achat) et 13345 (Imposition allégée de l'outil de travail) dont les effets sont estimés à, respectivement, -326 millions et -25 millions. Compte tenu de ce qui précède, l'augmentation nette de l'impôt sur les personnes physiques est de 1 million (l'impôt sur la fortune augmente de 84 millions alors que l'impôt sur le revenu et l'impôt à la source diminuent de respectivement de 68 millions et de 16 millions).

Les prévisions ci-dessus seront adaptées en octobre sur la base des recommandations d'automne du GPE et de l'évolution des marchés financiers.

Impôts des personnes morales

Le projet de budget 2025 prévoit une augmentation importante des revenus d'impôts des personnes morales par rapport à celui de l'année précédente (+279 millions, soit +14.5%). Cette augmentation s'explique essentiellement par une augmentation de l'impôt sur le bénéfice (+282 millions, soit +16.4%) dont l'augmentation résulte d'une amélioration conjoncturelle, ainsi que de l'adaptation méthodologique décrite ci-dessous (+111 millions). L'impôt sur le capital est lui en retrait de 3 millions par rapport au budget 2024 (-1.7%).

Ces évaluations seront révisées cet automne sur la base d'une nouvelle enquête auprès de l'échantillon d'entreprises.

Ajustements méthodologiques

Les dernières années ont montré des différences importantes entre les estimations fiscales effectuées pour les budgets et celles pour les comptes. Il a été décidé d'introduire un facteur correctif à l'impôt sur le bénéfice des personnes morales qui repose essentiellement sur un questionnaire adressé à un panel d'entreprises parmi les plus importantes du canton. La correction apportée aux estimations de l'impôt perçu repose sur une analyse du décalage historique constaté entre les estimations initiales, basées sur les réponses fournies par les entreprises, et les montants effectifs des impôts constatés ultérieurement. Un montant de 166 millions (111 millions pour l'impôt cantonal et 55 millions pour la part cantonale à l'IFD) a été appliqué.

Cette mesure vient s'ajouter à celle introduite lors du budget 2024, à savoir l'introduction d'un montant additionnel ajouté en anticipation des correctifs d'estimation (169 millions pour l'année 2025, dont 104 millions pour les personnes morales). Une approche similaire a été effectuée pour l'évaluation des impôts non périodiques générant un supplément de 37 millions.

Au total, les ajustements méthodologiques au projet de budget 2025 représentent un total de 372 millions, contre 167 millions au budget 2024.

Impôts divers

La part cantonale aux recettes fédérales progresse de 124 millions (+14.9%) par rapport au budget 2024. Cette croissance résulte avant tout de l'accroissement de l'impôt sur les personnes morales décrit ci-dessus, des mesures visant à corriger le biais systématique des personnes morales (+55 millions) et de l'augmentation des montants introduits au titre de correctifs d'estimation (+32 millions).

Sur la base de l'évolution constatée ces dernières années, la prévision des impôts en lien avec l'immobilier est revue à la hausse avec un supplément de 14 millions (+2.1%).

La prévision concernant les droits de successions et donations se voit majorée de 7 millions (+3.3%) en comparaison avec le budget 2024.

Hausse des revenus non fiscaux

Outre les revenus fiscaux, le total des autres revenus augmente de 141 millions au projet de budget 2025. Cette augmentation provient principalement des financements fédéraux dans le domaine des charges contraintes (+39.2 millions, dont notamment les subsides d'assurance maladie pour +17.7 millions et les prestations complémentaires AVS et AI +21.5 millions), des intérêts fiscaux (+20 millions), des amendes d'ordre (+12 millions), de la hausse des dividendes de la Banque cantonale de Genève (BCGe) (+7.0 millions), de l'augmentation des amendes fiscales (+11.2 millions), des frais de perception versés par les communes (16 millions), de l'effet sur les revenus des mesures du Conseil d'Etat (+9.2 millions, dont essentiellement l'augmentation des émoluments des autorisations de construire) et de l'attribution exceptionnelle par la Banque Nationale Suisse (BNS) de la quote-part cantonale de la contre-valeur des billets non échangés suite au rappel de la 6ème série de billets de banque (+27.5 millions). Ces hausses sont compensées par une diminution des revenus liés à la fin partielle du processus découlant de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT) pour les communes (-9.5 millions).

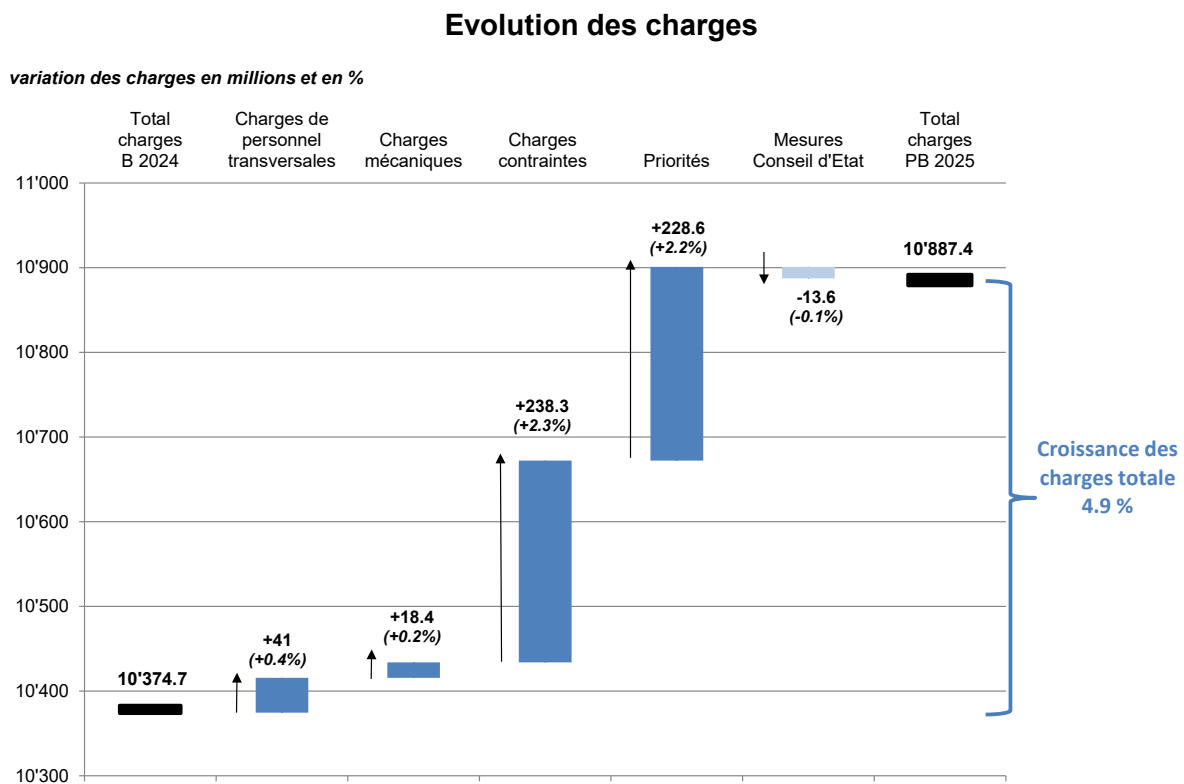
3. Evolution des charges par catégorie

Le total des charges du PB 2025 s'élève à 10'887.4 millions, soit une augmentation de 512.7 millions (+4.9%) par rapport au budget 2024.

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 et du remplacement plus systématique des congés maternité.
- 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 et des effets induits des engagements en 2024 sur l'entier de l'exercice 2025).

L'évolution des charges par catégorie est présentée dans le graphique ci-après.



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 41 millions.

Cette augmentation se compose notamment du coût de l'annuité 2025 (+63.8 millions) ainsi que des effets induits de l'annuité 2024 (+12.2 millions) et de l'effet Noria (-30.7 millions), du financement des caisses de pension gérées par l'Etat (-2 millions), des modifications du droit fédéral liées à l'AVS (+1.6 million) ainsi que de la couverture financière des demandes d'évaluations de fonction (+1.3 million).

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un dispositif centralisé au sein de l'OPE, pour un remplacement plus systématique des personnes en congé maternité, conduit à une baisse de charges de 5.2 millions, mais également à une baisse de revenus de 7.8 millions.

Le Conseil d'Etat n'a pas inscrit d'indexation des salaires. Une éventuelle indexation sera étudiée lors de la phase des amendements au projet de budget 2025.

Charges mécaniques

Ces charges mécaniques péjorent le résultat de 18.4 millions notamment en raison des hausses des charges de la péréquation financière intercantonale (+52.6 millions), des charges d'amortissements (+12.8 millions), des intérêts fiscaux (+10 millions) et des charges d'intérêts sur rémunération des soldes des comptes courants (+3.6 millions)

Ces éléments sont partiellement compensés par la baisse du coût de la dette (-18.8 millions) et de la diminution des charges découlant de la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG) (-41.8 millions) réalisée grâce à l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire aux comptes 2023.

L'évolution des coûts de la péréquation financière intercantonale (RPT) constitue l'un des principaux facteurs d'augmentation des charges mécaniques. Les montants figurant au PB 2025 correspondent aux valeurs provisoires transmises par l'administration fédérale des finances (AFF).

La contribution à la péréquation des ressources du canton de Genève se monte à ce stade à une charge de 413.8 millions (+52.6 millions par rapport au budget 2024). Ce montant provisoire se fonde sur l'assiette fiscale agrégée des années de calcul 2019, 2020 et 2021. Les revenus fiscaux favorables pour le canton de Genève sur ces trois années ont inévitablement des incidences sur le calcul de la contribution du canton. La participation du canton de Genève est également tributaire du potentiel de ressources des cantons considérés à faible potentiel de ressources et des autres cantons contributeurs.

Le coût de la RPT devrait continuer à augmenter dans les années à venir, en raison des recettes fiscales importantes comptabilisées par le canton de Genève ces deux dernières années.

Charges contraintes

L'augmentation des charges contraintes s'élève à 238.3 millions. Les principaux mouvements sont présentés ci-après par domaines.

Les charges contraintes provenant de la politique publique C Cohésion sociale augmentent de 167.8 millions. Il s'agit essentiellement des subventions aux personnes physiques. Cette hausse s'explique notamment par les prestations d'aide sociale octroyées par l'Hospice général (+43.7 millions), les prestations d'asile et migration (+41.7 millions), ainsi que les prestations du service de l'assurance maladie (+23.5 millions pour les subsides d'assurance-maladie et la couverture des créances insolvables des primes LAMal), les prestations complémentaires AVS (+27.8 millions) et AI (+15.1 millions), ainsi que le financement résiduel des soins dans les établissements médico-sociaux (EMS) et unité d'accueil temporaire et de répit (UATR) pris en charges par le canton (+20.3 millions).

Ces augmentations sont en partie atténuées par la diminution des dépenses consacrées aux prestations de soutien à la formation (-3.7 millions).

Les charges contraintes de la politique publique K Santé augmentent de 26 millions, notamment en raison de l'augmentation des prestations stationnaires hospitalières (+12 millions) et du financement de la part résiduelle des soins à domicile (+12.2 millions).

Les charges contraintes de la politique publique M Mobilité sont en progression de 37.2 millions, essentiellement en raison de la hausse importante de l'indemnité à la communauté tarifaire intégrale (CTI) Unireso liée à la mise en œuvre de la gratuité des transports collectifs pour les jeunes et la gratuité partielle pour les personnes bénéficiaires de prestations AVS/AI (+31.1 millions), à l'augmentation de l'indemnité CTI hors gratuité partielle des transports collectifs (+4 millions), et du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) (+1.5 million).

Les charges contraintes de la politique publique F Formation sont en hausse de 6.3 millions, en raison notamment d'augmentations pour la contribution à la HES-SO (+5.1 millions) et les mesures d'éducation spécialisée et de placements (+3.9 millions). Ces hausses sont partiellement compensées par des ajustements à la baisse des écolages liés aux accords intercantonaux avec les universités et les HES (-4 millions).

Priorités

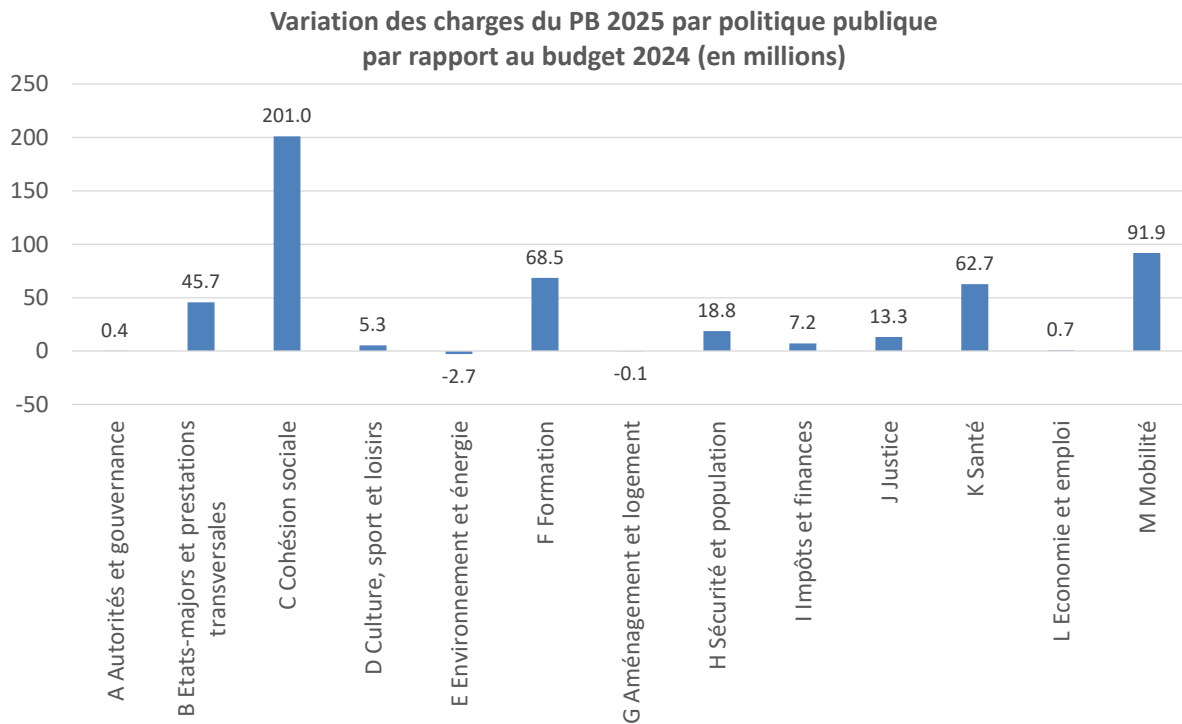
Le solde de la croissance des charges, soit un montant de 228.6 millions, résulte de l'accroissement des dépenses découlant des choix politiques (+214.5 millions) et des effets induits en 2025 des engagements de postes 2024 (+14.2 millions). Les principaux projets par politique publique sont présentés dans le chapitre suivant.

Mesures du Conseil d'Etat

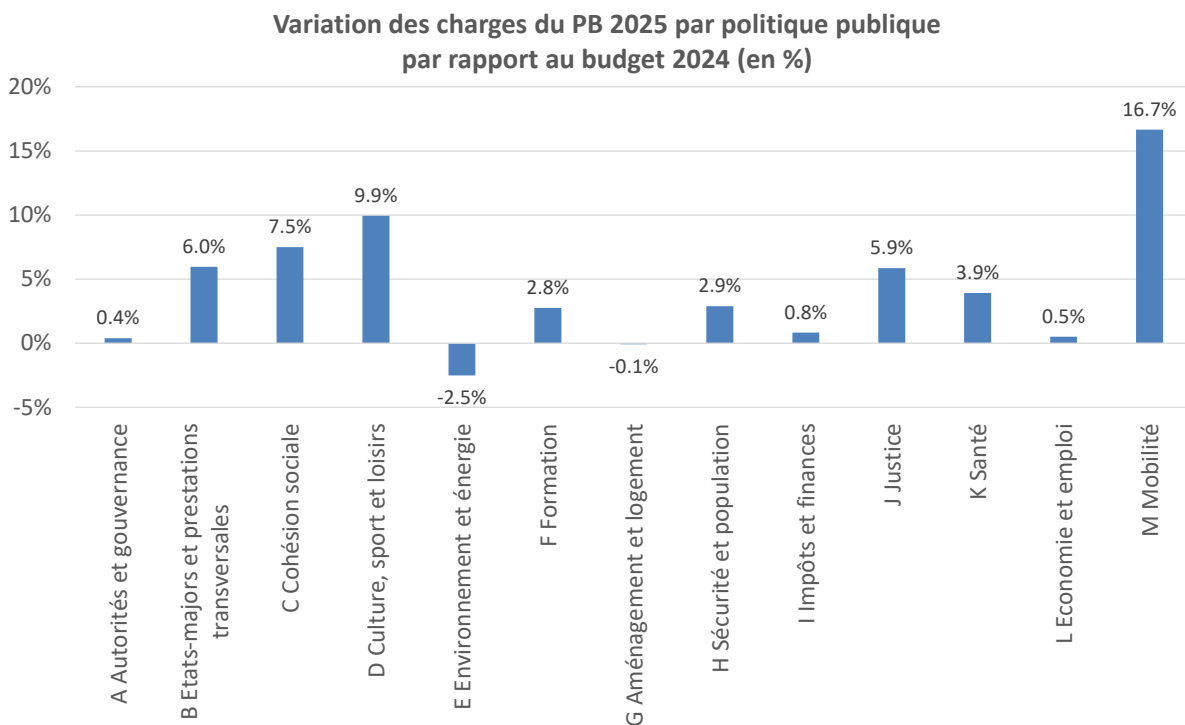
Le plan de mesures permet de réduire les charges de 13.6 millions. Les principales mesures prévoyant des baisses de charges en 2025 sont l'adaptation du montant de la contribution personnelle pour les soins de longues durées (-4.8 millions), le transfert aux communes du financement du Noctambus (-3.5 millions), la modification de la répartition entre employeurs et employés des cotisations aux caisses de prévoyance de la fonction publique et des TPG (-2.5 millions).

4. Croissance des charges par politique publique

Le graphique suivant présente la répartition de l'augmentation des charges par politique publique pour le PB 2025.



Le graphique suivant présente l'évolution des charges en % par politique publique durant l'exercice 2025.



A Autorités et gouvernance

La hausse des charges de 0.4 million de cette politique publique provient essentiellement de l'augmentation des subventions dont le but est, d'une part, d'accroître et de valoriser le caractère universel de Genève, de développer la cybersécurité, de contribuer à la solidarité internationale, et d'autre part, de renforcer la lutte contre les violences domestiques, avec un effort particulier sur la protection et l'hébergement des victimes.

B Etats-majors et prestations transversales

Les charges de cette politique publique B augmentent de 45.7 millions en 2025. Cette augmentation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Le total des charges relatives au programme des systèmes d'information et du numérique (B05) augmente de 38.7 millions entre 2024 et 2025, alors que les effectifs qui lui sont affectés croissent de 36.6 ETP. Cette augmentation des ETP (+32 ETP pour l'OCSIN) a pour but de permettre de concrétiser les lois d'investissements votées ainsi que les projets figurant au plan d'intention des investissements (PII) en forte évolution. En parallèle, l'enveloppe financière relative aux charges de personnel du programme croît de 5.3 millions de francs. Par ailleurs, des ressources financières supplémentaires à hauteur de +21.4 millions de francs ont été allouées à l'OCSIN afin de faire face aux augmentations de projets inscrits au PII (+4.6 millions), de la volumétrie de prestations demandées par les utilisatrices et utilisateurs et leur maintenance (+8.0 millions) et au changement de modèle d'affaire de certains fournisseurs (+8.8 millions). Enfin, +4.5 ETP (+0.9 million) viennent renforcer les ressources des directions de l'organisation et de la sécurité de l'information départementales (DOSIL) et la hausse du volume des amortissements représente un montant de +12 millions.
- Les charges relatives au programme de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat et logistique (B04) augmentent de 4.2 millions. Cela provient principalement des coûts de l'énergie avec l'augmentation des tarifs de l'électricité pour 4.8 millions ayant fait l'objet d'une demande de crédit supplémentaire sur 2024 et des coûts sur les autres énergies telles que le gaz et le chauffage à distance pour 2.1 millions. A cela se rajoute la hausse des loyers liée aux nouveaux locaux pour 1.7 million, l'augmentation des coûts d'entretien et de nettoyage pour 3.5 millions due principalement à l'augmentation des surfaces sous gestion et à l'indexation des salaires ainsi qu'aux mises en service de nouveaux bâtiments. Afin de pouvoir accélérer le programme de transition énergétique des bâtiments de l'Etat à hauteur d'un milliard (L 13210), l'engagement de ressources humaines supplémentaires est indispensable (+5 ETP) engendrant une dépense de 0.4 million. Ces postes sont en grande partie financés car activables en investissement. Enfin, les charges d'amortissement sont en baisse de 8.3 millions sur ce programme.
- Les charges du programme B02 Gestion des ressources humaines augmentent de 3.2 millions, ceci est attribuable pour moitié à l'augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes, qui a pour effet une hausse du coût des rentes-pont AVS (+1.6 million). Par ailleurs, des moyens supplémentaires (1.1 million) sont octroyés à l'office du personnel de l'Etat dans le cadre de la politique des ressources humaines du Conseil d'Etat, pour faciliter l'accès à des bilans de compétences et favoriser les formations qualifiantes, ainsi que pour compléter le budget prévu pour le mandat d'accompagnement au projet G'Evolue.

Le Conseil d'Etat a décidé de constituer un pool de postes d'auxiliaires destiné à faciliter le remplacement des personnes en congé maternité. Ainsi, 36 ETP auxiliaires sont centralisés budgétairement sur le programme B02, de la même façon que les remboursements d'allocation de maternité correspondants.

C Cohésion sociale

Le total des charges dévolues aux prestations de la cohésion sociale augmente de 201 millions entre 2024 et 2025. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- Les prestations en matière d'aide sociale versées par l'Hospice général progressent de 43.7 millions principalement due à une hausse marquée du nombre de dossiers projetés en raison de la précarité d'une partie de la population et à la mise en œuvre de la LASLP. A ces motifs s'ajoute le développement des mesures d'insertion professionnelle en faveur des personnes à l'aide sociale.
- Les prestations d'aide aux migrants versées par l'Hospice général augmentent de 41.7 millions due à une pression migratoire toujours soutenue et une hausse du coût moyen annuel par personne. Cette variation provient principalement des prestations d'hébergement, d'assistance et de santé.
- Les prestations complémentaires à l'AVS progressent de 27.8 millions, principalement en raison de l'indexation des prestations et de l'augmentation attendue du nombre de bénéficiaires, liée au vieillissement de la population et au besoin croissant de soutien de cette catégorie de population.
- Les prestations accordées aux assurés à ressources modestes, en lien avec les subsides d'assurance maladie et la couverture des créances insolvables des primes LAMal, augmentent de 23.5 millions. Elles varient principalement en raison de la hausse attendue des primes d'assurance-maladie en 2025 et de la précarité financière d'une partie de la population, conséquence du contexte inflationniste actuel et des crises de ces dernières années (hausse du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale et des prestations complémentaires).
- Le financement résiduel des soins dans les EMS et dans les UATR, y compris en placement hors canton, est ajusté à la hausse de 20.3 millions. Cette variation est directement liée à l'adaptation des minutes de soins ainsi qu'à l'ouverture planifiée de lits supplémentaires dans les EMS et les UATR.
- Les prestations complémentaires à l'AI progressent de 15.1 millions, principalement en raison de la hausse attendue du nombre de bénéficiaires et de l'indexation des prestations.
- Une augmentation de la subvention de fonctionnement de l'Hospice général de 9.9 millions est nécessaire notamment pour permettre à l'institution de renforcer ses effectifs alloués majoritairement à la délivrance des prestations d'asile (9.1 millions), dans un contexte d'afflux migratoire important.
- Un montant de 6.4 millions est prévu pour apporter le soutien financier nécessaire à diverses associations actives pour l'action sociale dans le canton de Genève, afin qu'elles puissent mener à bien leurs missions.
- Le financement en lien avec la planification et la gestion des places dans les établissements accueillant des personnes handicapées (EPH) augmente de 3.8 millions. Ce financement supplémentaire vise à répondre aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap, en augmentation constante, notamment du fait de la hausse des cas de handicap psychique et de handicap lourd. Il permettra l'ouverture de 65 nouvelles places en EPH.
- Un montant de 2.4 millions est planifié pour les besoins en biens et services du service cantonal des seniors et de la proche aide (SeSPA) afin de répondre à l'enjeu majeur pour le canton du vieillissement de la population.
- Les allocations familiales versées aux personnes non actives progressent de 0.9 million.
- Les prestations complémentaires familiales diminuent de 1.4 million.

- Les prestations de soutien financier à la formation, notamment les bourses et prêts d'études accordées aux élèves et étudiantes et étudiants, baissent de 3.7 millions.

Les postes de la politique publique C augmentent de 17.3 ETP, dont 8 ETP liés à la pérennisation des crédits supplémentaires 2024.

D Culture, sport et loisirs

Le total des charges dévolues à cette politique publique augmente de 5.3 millions entre 2024 et 2025. Les principales variations concernent les éléments suivants :

- Un financement de 5.5 millions est prévu 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.
- Un montant supplémentaire de 1 million est planifié pour soutenir l'Orchestre de la Suisse Romande (OSR) qui joue un rôle crucial dans la vie culturelle à Genève.
- Un financement de 0.5 million est prévu pour le championnat d'Europe de football féminin qui se déroulera en Suisse en 2025 (avec cinq matchs à Genève) afin de soutenir l'association en charge de son organisation.
- Une baisse de charge de 2.4 millions est planifiée sur cette politique publique concernant l'ajustement du fonds de régulation LRT.

Les postes de la politique publique D augmentent de 1.4 ETP.

E Environnement et énergie

Les charges baissent globalement de 2.7 millions et 6.2 ETP supplémentaires sont nécessaires pour l'année 2025. Les variations concernent principalement :

- La transition énergétique pour -4.6 millions, conséquence du transfert en investissement des subventions à l'énergie pour 5 millions de francs suite au vote de la L13222 sur le financement de projets d'assainissement énergétique des bâtiments, nécessitant 3.8 ETP supplémentaires pour faire face à l'afflux des dossiers de subventions et pour la régulation de l'activité des réseaux structurant.
- La transition écologique pour 0.7 million avec un renfort de 2.5 ETP afin de répondre à l'urgence climatique selon plusieurs axes d'actions, en particulier la mise en œuvre du plan climat et des stratégies déchets, des projets pour les plantations d'arbres et les infrastructures écologiques, ainsi que la gestion des ressources en eau.
- Des besoins supplémentaires pour 0.5 million pour soutenir la filière animale et le soin aux animaux.

F Formation

Le total des charges augmente de 68.5 millions par rapport au budget 2024. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- Le financement des hautes écoles pour 12.3 millions, dont 6 millions en faveur de l'Université (convention d'objectifs 2024-2027), 1 million pour l'Institut de hautes études internationales et du développement et 0.2 million pour la HES-SO Genève dans le cadre des contrats en cours de renouvellement pour la période 2025-2028. La contribution au financement de la HES-SO augmente quant à elle de 5.1 millions.
- Les postes obtenus en crédits supplémentaires en 2024 (89.7 ETP) pour 12.1 millions afin d'assurer la rentrée scolaire 2024 et faire face à la hausse du nombre d'élèves migrants dans les classes d'accueil de l'enseignement secondaire II.

- Les moyens nécessaires pour couvrir l'augmentation des effectifs d'élèves prévue en 2025 pour 10.6 millions (131.1 ETP supplémentaires et le financement de 4 nouvelles places dans l'enseignement spécialisé subventionné) et les besoins liés à la migration pour 0.7 million et 5.3 ETP.
- Les coûts induits, sur l'exercice 2025, des engagements de postes 2024 pour 8.5 millions.
- Le renforcement du dispositif de protection des mineurs avec +6.9 millions, dont notamment l'augmentation du budget dédié aux mesures éducatives et de placements (3.9 millions), l'ouverture de places en foyer (1.9 million) et des ressources supplémentaires au service de protection des mineurs (SPMi) (0.6 million et 2.8 ETP).
- Le développement de la formation professionnelle duale avec 3 millions supplémentaires et 2 ETP, dont 2.8 millions pour le financement des cours interentreprises.
- La poursuite du projet de co-intervention en début de scolarité (1P-2P) initié dès la rentrée 2024 avec 2.6 millions et 10 ETP.
- La participation cantonale aux accords intercantonaux en matière de mobilité des étudiants (AIU et AHES) est diminuée de 4 millions, tenant compte de l'évolution actualisée des effectifs étudiants genevois partant étudier dans d'autres cantons.
- La suppression du fonds de régulation pour la LRT avec les communes diminue les charges de 4.7 millions.
- Les autres projets génèrent une augmentation de charges de 8.7 millions et 41.6 ETP (en particulier pour les institutions de pédagogie spécialisée, le renforcement de l'OMP et des écoles primaires, le développement des échanges linguistiques, l'accueil préscolaire et l'ouverture de classes supplémentaires pour les maturités professionnelles dans les domaines à pénurie ou forte demande).

G Aménagement et logement

Les charges de la politique publique G baissent de 0.1 million et un renfort de 3.3 ETP est nécessaire pour l'année 2025. Cela s'explique principalement par les facteurs suivants :

- Une diminution des subventions au logement de 0.9 million. Le dispositif d'augmentation du plafond d'allocation par pièce, mis en place en 2023 pour aider les plus démunis face à l'inflation se termine en mars 2025 réduisant les versements de 4.3 millions. Cette baisse est en partie atténuée par la hausse des subventions à la pierre, l'augmentation du parc locatif subventionné et le décalage dans le temps de l'impact de la hausse des revenus (inflation) pour un total de 3.4 millions.
- Une intensification des travaux de planification pour le projet PAV et pour les plans d'affectations pour 0.7 million avec le renfort de 1.8 ETP supplémentaires.
- Un accompagnement temporaire de 1.5 ETP pour la mise en œuvre de la dématérialisation complète des processus du logement et de la planification foncière et pour la stratégie de la géoinformation cantonale.

H Sécurité et population

Les charges augmentent de 18.8 millions entre le budget 2024 et le projet de budget 2025. Cette hausse se répartit de la manière suivante :

Les charges de personnel augmentent de 8.6 millions en raison d'une part des coûts induits sur l'exercice 2025 des postes supplémentaires 2024 et les mécanismes salariaux (7.3 millions) et d'autre part en raison des coûts des nouveaux postes demandés pour l'exercice 2025 (+41 ETP) pour un montant de 1.3 million. Ces nouveaux postes se

rappellent à la sécurité publique (+28.2 ETP), à la détention (+6.8 ETP), à la population et aux migrations (+4 ETP) ainsi qu'à la protection de la population (+2 ETP).

Les charges de biens et services présentent une hausse de 6.3 millions qui s'explique notamment pour les raisons suivantes :

- La hausse du nombre d'infractions routières dénoncées étant en hausse, un impact significatif sur les recettes est intégré au projet de budget 2025 entraînant un ajustement des provisions pour débiteurs de +5.4 millions, soit une couverture risque de 35%. La hausse provient d'une part du nombre de radars en circulation, mais également du taux d'infraction sensiblement plus élevé.
- L'augmentation des coûts de production découlant de la hausse du volume de documents d'identités et de séjours délivrés et des prestations de serment de naturalisation organisées par le département (+0.4 million).

Les charges de transfert augmentent de +4.6 millions afin principalement de permettre de soutenir l'association du Centre genevois de consultation pour les victimes d'infractions dans ses activités d'aide et de conseil aux personnes victimes d'infractions pénales portant atteinte à leur intégrité. La mise en place d'un numéro unique pour les victimes, induisant l'extension des plages horaires de permanence téléphonique, doublera ainsi l'activité actuellement exercée (+1.2 million). De ce fait, un impact est également attendu sur les prestations financières accordées aux victimes (0.6 million). Par ailleurs, une nouvelle subvention de +2.4 millions est octroyée à la Fondation des Ateliers Feux-verts (FAFV). Cette subvention correspond à la valorisation du personnel de l'office cantonal de la détention (OCD) mis à disposition de la fondation. A des fins de conformité avec la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), cette subvention permettra à la FAFV de couvrir les coûts relatifs à la refacturation de ce personnel par l'Etat.

I Impôts et finances

La hausse des charges de 7.2 millions de cette politique publique provient de l'augmentation:

- De la péréquation financière intercantonale de 52.6 millions, pour tenir compte du potentiel des ressources du canton de Genève et des autres cantons.
- Des charges d'intérêts fiscaux (+10 millions), sans changement de taux, dans le but de les aligner sur les dernières projections.
- Des charges d'intérêts sur rémunération des soldes des comptes courants (+3.6 millions).

Ces variations sont partiellement compensées par la baisse :

- Des intérêts de la dette, pour 18.8 millions, sur la base des hypothèses de niveaux de dette et de taux d'intérêt retenus pour les refinancements de la dette à court et à long terme planifiés pour 2025.
- Des charges d'intérêts (-1.9 million) et d'amortissements (-39.9 millions) relatifs au prêt simultané de la CPEG, en raison, respectivement, des remboursements ordinaires du prêt simultané réalisés en 2024, et de l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire de 1.4 milliard effectué lors du bouclage des comptes 2023, faisant diminuer les amortissements annuels futurs.

Le solde de la variation s'explique par les mécanismes salariaux (+0.7 million) et les moyens supplémentaires prévus à l'AFC et à l'office cantonal des faillites (+0.9 million et 4.5 ETP) pour répondre aux changements législatifs au niveau fédéral.

J Justice

Selon le projet de budget du Conseil d'Etat, les charges de cette politique publique augmentent de 13.3 millions et 20.9 ETP.

Les augmentations de ressources pour la politique publique J sont prévues pour financer principalement des projets, dont le 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 des nouveaux postes pour le développement des systèmes d'information et le renforcement des juridictions civiles et pénales.

Ce projet de budget n'a pas été approuvé par le Pouvoir judiciaire qui dépose un projet de budget indépendant pour la politique publique J avec une augmentation de 14.8 millions et 36 ETP. Le projet de budget du Pouvoir judiciaire pour la politique publique J est également présenté en annexe dans la publication du projet de budget.

K Santé

Les charges relatives à cette politique publique augmentent de 62.7 millions entre le budget 2024 et le projet de budget 2025. Cette progression s'explique principalement par les augmentations suivantes :

- La poursuite des contrats de prestations avec les HUG et l'IMAD, au travers des MIG permettant de répondre, notamment, aux besoins en matière de coordination des soins et de soins aux populations vulnérables (+4.6 millions pour les HUG, +6.2 millions pour l'Imad et +15.3 millions pour les mécanismes salariaux de ces deux institutions).
- L'augmentation des prestations stationnaires hospitalières et du financement résiduel des soins à domicile, qui sont des charges contraintes au sens de la LAMal (respectivement +12 millions et +12.2 millions).
- Le renforcement de la prévention dans le domaine de la santé par le déploiement du plan cantonal de promotion de la santé et de prévention (+7.2 millions).
- Les charges d'amortissement, qui dépendent des dépenses et des subventions d'investissement versées, augmentent de +3.6 millions.
- Au titre de la convention sur le financement de la formation médicale postgrade (CFFP), la rémunération des établissements assurant la formation postgrade des médecins (+1.1 million).

Les postes de la politique publique K augmentent de 9.4 ETP (+1.6 million), principalement pour la mise en œuvre du plan cantonal de promotion de la santé et de prévention (6.7 ETP), le solde concernant des transferts intra et inter-départementaux (2.7 ETP).

L Economie et emploi

L'augmentation des charges de 0.7 million de cette politique publique comprend l'accroissement de la participation cantonale pour les coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail LACI MMT conformément à l'article 92, alinéa 7bis LACI (+0.7 million) ainsi que les effets de la modification de la loi cantonale en matière de chômage (LMC) votée en mai 2024 (frais de gestion des prestations complémentaires en cas d'incapacité passagère ou partielle de travail) (+0.4 million).

Ces éléments sont compensés par la diminution de la masse salariale (-0,2 million) de la politique publique L en lien notamment avec la diminution de -3.5 ETP et des charges de biens et services et autres charges d'exploitation (-0,2 million). La baisse des 3.5 ETP est relative à la suppression de - 2 ETP concernant les CDR (aides cas de rigueur aux entreprises) et de -1,5 ETP résultante nette de transferts au sein du DEE.

M Mobilité

Le total des charges de cette politique publique augmente de 91.9 millions. La variation s'explique principalement par les éléments suivants :

- La mise en œuvre du plan d'actions des transports collectifs 2020-2024 (+53 millions) dont :
 - L'adaptation de l'indemnité en faveur des TPG conformément au contrat de prestations TPG 2025-2029 (+46.8 millions), qui tient compte de la suppression de la compensation de l'effet COVID (-12 millions), de l'augmentation de l'offre (extension des horaires d'exploitation et de week-end, poursuite du déploiement des lignes électriques TOSA, renforcement en journée de nombreuses lignes et croissance de l'offre du transport à la demande TPG FLEX) et du transfert du financement intégral du réseau Noctambus aux communes genevoises (-3.5 millions).
 - La hausse des indemnités de la CTI Unireso (+4 millions), en application des droits fédéral et cantonal, afin de compenser les rabais tarifaires accordés à certaines franges de la population ainsi que les augmentations tarifaires nationales non répercutées au niveau cantonal.
 - L'augmentation de la subvention en faveur du GLCT (+1.5 million).
- La mise en œuvre de la modification de la loi sur les Transports publics genevois adoptée par le Grand Conseil le 30 mai 2024 (L 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 (+31.1 millions).
- Conformément à la convention signée en novembre 2023 entre l'Etat et la Ville de Genève, augmentation de la contribution cantonale relative à l'entretien des routes municipales à caractère cantonal (+2 millions).
- Les charges d'amortissement, qui dépendent des dépenses et des subventions d'investissement versées, augmentent de 3.5 millions.

Les postes de la politique publique M diminuent de 1.1 ETP. Toutefois, dans une logique de réallocation de moyens, la création de 4.8 ETP est compensé par une diminution de 6 ETP au sein de la même politique publique.

5. Plan de mesures du Conseil d'Etat

Au vu de la croissance importante des charges contraintes, le Conseil d'Etat a élaboré un plan de mesures d'économie pour la législature 2023-2028.

En 2025, il améliore le résultat de 22.8 millions. Cette amélioration se matérialise par une diminution des charges de 13.6 millions et une augmentation des revenus de 9.2 millions.

Les mesures déployant des effets dès l'exercice 2025 concernent essentiellement les effets de l'augmentation du barème des émoluments des autorisations de construire (+8 millions de revenus), la mesure relative à l'adaptation du montant de la contribution personnelle pour les soins de longues durées (-4.8 millions de charges), le transfert aux communes du financement du Noctambus dès 2025 (-3.5 millions de charges) et la modification de la répartition entre employeurs et employés des cotisations aux caisses de prévoyance de la fonction publique et des TPG (-2.5 millions de charges).

La mesure relative à la modification de la répartition entre employeurs et employés pour les cotisations aux caisses de prévoyance doit être soumise à l'approbation du Grand Conseil.

Ces mesures sont complétées par la mise en œuvre d'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.

en millions

Mesures du Conseil d'Etat	Charges	Revenus	Résultat 2025
Mesures structurelles	-9.5	-	9.5
Transferts aux communes du financement du Noctambus	-3.5	-	3.5
Mesure contribution personnelle pour les soins de longue durée	-4.8	-	4.8
Développement des allocations pour impotents (API)	-1.2	-	1.2
Mesures concernant les membres du personnel de l'Etat	-2.5	-	2.5
Modification de la répartition employeur/employé pour les taux LPP : 58% - 42% *	-2.5	-	2.5
Mesures d'efficience et autres mesures	-1.5	9.2	10.8
Affinement de l'évolution des charges au DIN	-1.0	0.6	1.6
Augmentation des émoluments des autorisations de construire	-	8.0	8.0
Fiches regroupées à la demande du Conseil d'Etat et relatives aux mesures d'efficience	-0.5	0.6	1.1
Total mesures du Conseil d'Etat	-13.6	9.2	22.8

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

6. 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.

Sur la base des prévisions du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), il est planifié une stabilisation du nombre de personnes dans le dispositif d'aide aux migrants (AMIG) pour 2025. Cependant, les coûts moyens annuels par personne sont en progression au PB 2025 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 d'assurance maladie contribue également à cette variation.

Pour le canton de Genève, l'accueil de ces milliers de réfugiées et réfugiés présente un effet 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 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 personnes réfugiées à charge du canton est estimé à 50.7 millions nets en 2025 permettant de couvrir les charges contraintes de l'asile et de la migration de l'Hospice général (41.7 millions y compris 25 ETP supplémentaires pour mettre en place un nouveau dispositif visant à la prise en charge des jeunes migrants) ainsi que la subvention de fonctionnement de l'Hospice général (9.1 millions).

Concernant la prise en charge des élèves issus de la migration, l'augmentation des postes au PB 2025 se monte à +35 ETP obtenus par crédits supplémentaires en 2024 (+4.8 millions) de personnel enseignant pour faire face à la hausse du nombre d'élèves constatée en 2024 dans les classes d'accueil de l'enseignement secondaire II (ESII) et les ressources nécessaires à l'ouverture d'un centre fédéral d'asile au Grand-Saconnex (+5.3 ETP et +0.4 million). Au vu des incertitudes sur l'évolution de la migration, aucune variation d'effectif d'élèves n'est planifiée pour 2025.

7. Evolution des postes (ETP)

Le nombre d'ETP passe de 18'616.5 au budget 2024 à 19'193.7 au PB 2025, soit une augmentation de 577.2 ETP (3.1%). Cette augmentation de postes prend en compte la régularisation de 113.3 postes d'auxiliaires, d'agentes et agents spécialisés et de remplaçantes et remplaçants au DIP. En effet, le département disposait des francs au budget, mais pas des postes. Hors régularisation de ces postes non permanents, la croissance des postes au PB 2025 se monte à 463.9 ETP, soit 2.5%.

Parmi ces 463.9 ETP, 97.7 concernent des postes accordés dans le cadre de crédits supplémentaires 2024 notamment pour assurer la rentrée scolaire 2024 (54.7 ETP) ou pour l'accueil des élèves migrants (35 ETP) ainsi que les ressources supplémentaires pour le SPAd (8 ETP).

Une partie de cette augmentation, soit 131.1 ETP, concerne les postes nécessaires pour faire face à la croissance démographique des élèves en 2025 (essentiellement des enseignantes et enseignants et des éducateurs ou éducatrices de l'OMP).

De plus, parmi les nouveaux postes, 85.1 ETP sont financés entièrement ou partiellement par des revenus, dont la moitié (33 ETP) sont des postes activables nécessaires à la réalisation des investissements prévus au PII et les autres concernent notamment les postes auxiliaires financés par les revenus d'allocations pour perte de gain (APG) (36 ETP) et permettant de favoriser les remplacements en cas de congés maternité.

Variations des postes au PB 2025	en ETP	en %
ETP liés aux crédits supplémentaires	97.7	0.5%
<i>dont postes nécessaires pour assurer la rentrée scolaire 2024 et pour l'augmentation des élèves issus de la migration</i>	<i>89.7</i>	<i>0.5%</i>
ETP liés à l'augmentation des effectifs d'élèves de la rentrée 2025	131.1	0.7%
ETP autofinancés par des revenus	85.1	0.5%
ETP liés aux charges contraintes	7.0	0.0%
Autres ETP	143.0	0.8%
TOTAL variation ETP	463.9	2.5%
Régularisation des ETP auxiliaires, agents spécialisés et remplaçants au DIP	113.3	0.6%
TOTAL y compris régularisation d'ETP au DIP	577.2	3.1%

Le solde, soit 143 ETP, concerne les postes en lien avec les priorités du Conseil d'Etat. Pour rappel, la croissance 2023 de la population genevoise se situe à environ 1.3% correspondant à une augmentation d'environ 150 ETP.

Les priorités auxquelles ces augmentations de postes doivent répondre sont présentées ci-après par département.

Pour ce qui est du **DF**, le Conseil d'Etat a décidé de constituer un pool de postes d'auxiliaires au sein de l'OPE, destiné faciliter le remplacement des personnes en congé maternité. Les 36 ETP, dont le coût s'élève à 3.6 millions, sont intégralement financés par remboursements d'allocation de maternité et sont centralisés budgétairement à l'OPE. Ces postes seront à la disposition de tous les départements, pour des remplacements d'une durée de 20 semaines correspondant au congé maternité des collaboratrices du personnel administratif et technique (PAT), ainsi que du personnel uniformé (police et pénitentiaire).

Par ailleurs, 4.5 ETP sont nécessaires pour la mise en œuvre de modifications législatives au niveau fédéral. D'une part, 2.5 ETP fixes autofinancés à l'AFC pour le projet BEPS, portant sur l'imposition des grands groupes d'entreprises. D'autre part, suite à la modification de l'article 43 de la LP (loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillites), qui a pour effet d'abroger les exceptions à la poursuite par voie de faillite pour les impayés de créances de droit public, et qui induira une hausse importante du nombre de faillites, 2 ETP auxiliaires sont prévus à l'office cantonal des faillites.

Pour le **DIP**, les postes inscrits au projet permettent de répondre à l'augmentation des effectifs d'élèves prévue à la rentrée 2025 (131.1 ETP pour 1'176 élèves supplémentaires, soit +1.4%) et de mettre en œuvre les projets prévus dans le programme de législature et la feuille de route du département (58.2 ETP). Il s'agit notamment de la co-intervention en début de scolarité (10 ETP), de l'ouverture de classes supplémentaires pour les maturités professionnelles dans les domaines à pénurie ou forte demande (4.8 ETP), du renforcement de l'OMP (10 ETP) et des équipes de direction des écoles primaires (10.9 ETP), de l'offre préqualifiante et de la réforme de la maturité gymnasiale (4.2 ETP), du nouveau système d'information scolaire (3.7 ETP), du dispositif de protection des mineurs (2.8 ETP) et du développement de l'offre de places d'apprentissages (2 ETP).

Concernant les besoins liés à la migration en 2025, il est prévu d'ouvrir des classes d'accueil dans le nouveau centre fédéral d'asile au Grand-Saconnex (5.3 ETP financés en partie par la Confédération). Enfin, pour assurer la rentrée scolaire 2024 et faire face à la hausse du nombre d'élèves migrants dans les classes d'accueil de l'ESII, des postes ont été accordés en crédit supplémentaire (89.7 ETP) en 2024.

Pour le **DIN**, la croissance est de 76.9 ETP entre 2024 et 2025, ce qui représente une hausse de 1.78%. Pour l'essentiel (29 ETP permanents, B05), ces postes sont directement destinés à la transition numérique de l'administration, telle que prévu dans le plan d'intention des investissements et dans les objectifs de législature. Ils sont principalement liés à des crédits d'ouvrage votés par le Parlement, contribueront à la réalisation d'actifs et seront de facto couverts au moins partiellement par des revenus (ex: SIC social, Santé numérique, Justitia 4.0, etc.). Par ailleurs, les 4 ETP d'auxiliaires répondent à un projet innovant de l'OCSIN appelé « emplois jeunes et diversité » visant à favoriser le renouvellement du personnel tout en offrant un premier emploi aux jeunes qui sortent des hautes écoles genevoises.

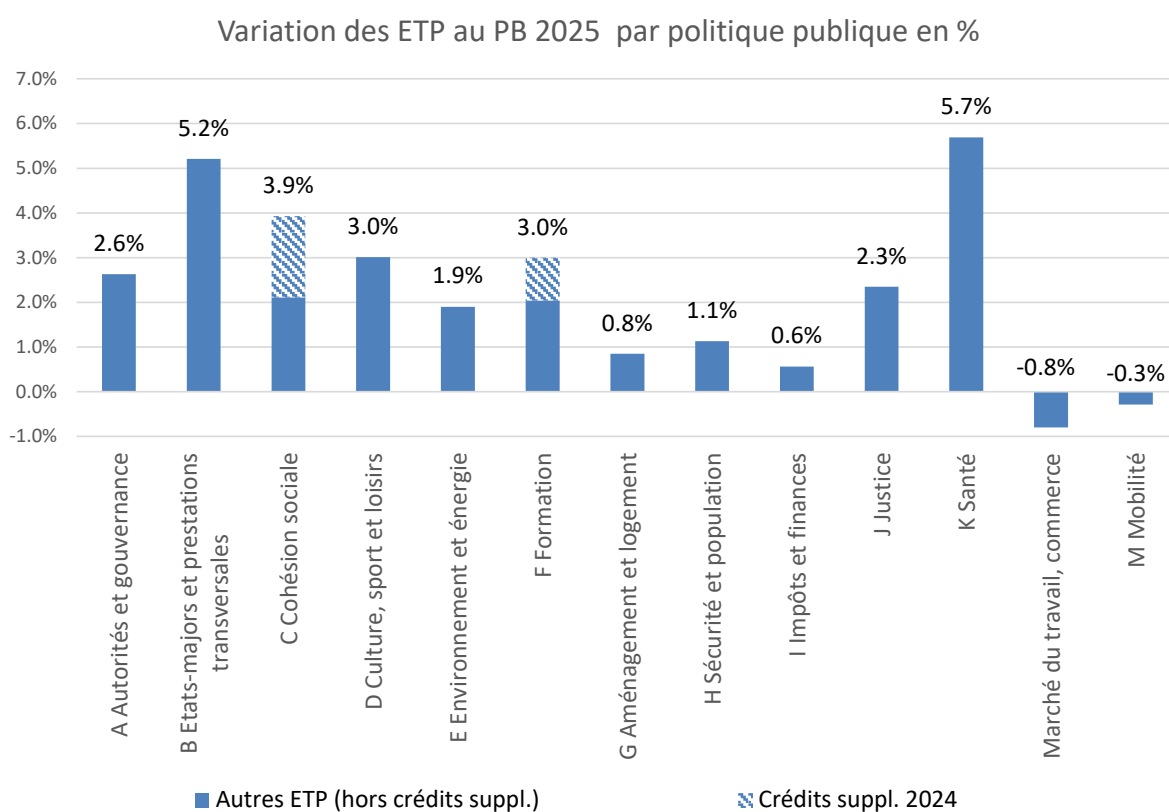
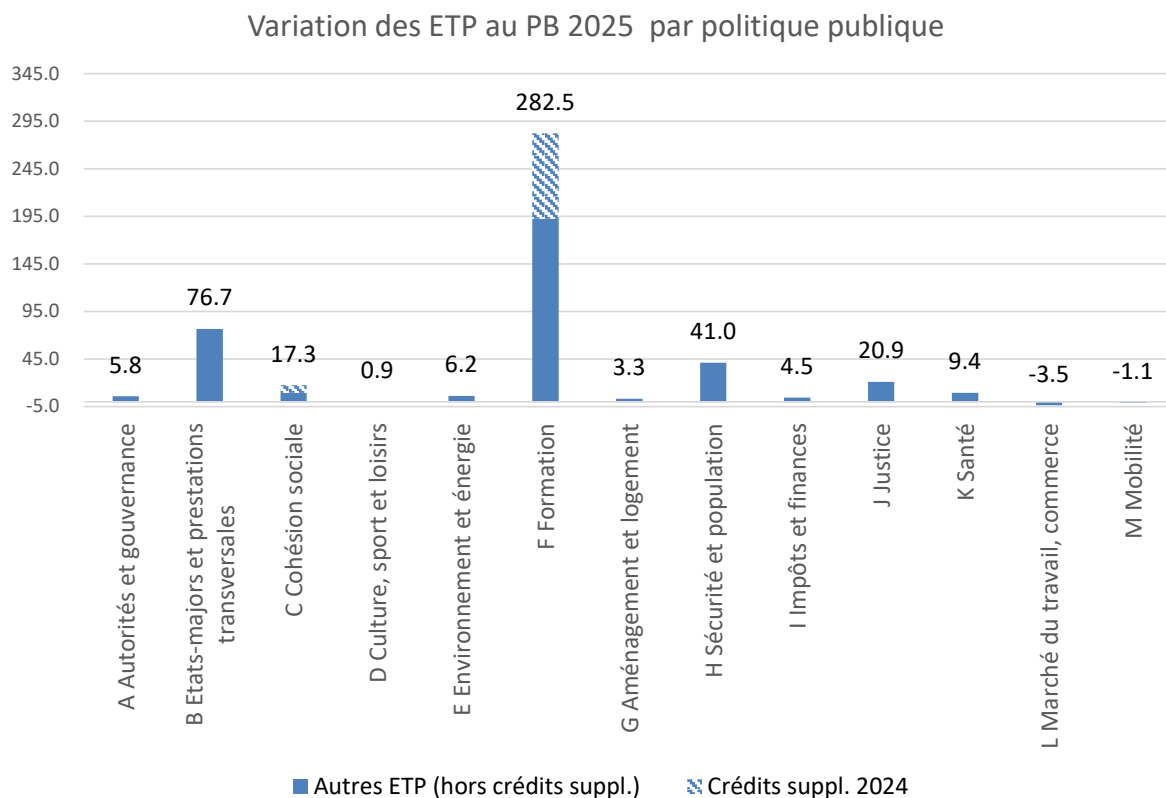
Dans le domaine de la sécurité, près des $\frac{3}{4}$ des nouveaux postes concernent la police (+28.2 ETP). Le département s'est attaché à privilégier les postes de terrains ou au service de la population. Ainsi, ces postes vont renforcer les effectifs lors des manifestations culturelles et sportives ou encore des rencontres internationales, sans péjorer l'activité courante des unités. Ils permettront aussi de mener les investigations nécessaires à la lutte contre le terrorisme, à celles contre la cybercriminalité ou d'assurer le suivi des vols et l'emploi de nouvelles technologies comme les drones. Enfin, ils permettront d'améliorer l'accompagnement RH des forces de l'ordre, notamment en matière de protection de leur santé psychique. En matière de détention, +6.8 ETP seront principalement dévolus à la réinsertion des détenus (ateliers) ainsi qu'à la création d'une unité médicale pour personnes vulnérables à Champ-Dollon destinée à la prévention de la suicidarité. Les postes demandés dans les autres offices visent essentiellement à rattraper certains retards (ex: abris PC à l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPPAM)) ou des mises à jour et traitements de dossiers, notamment d'adoption (office cantonal de la population et des migrations (OCPM)).

Le **DT** souhaite renforcer prioritairement les équipes directement impliquées dans la réussite de la transition énergétique du canton. D'une part, il s'agit de permettre à l'office cantonal des bâtiments (OCBA) d'accélérer le rythme des travaux d'assainissement énergétique des bâtiments de l'Etat en application de la loi L 13210 d'un milliard d'investissement. D'autre part, il convient de donner des moyens complémentaires à l'office cantonal de l'énergie pour gérer l'augmentation considérable des montants de subventions mis à disposition, par le Grand Conseil, des acteurs privés pour la rénovation énergétique du parc de logements genevois par la loi L 13222 (500 millions auxquels s'ajoutent la contribution de la Confédération) et d'accompagner le développement des réseaux thermiques structurant par les Services industriels de Genève.

L'augmentation de 6.1 ETP au **DSM** s'explique principalement par les dotations supplémentaires accordées au secteur de la prévention et promotion de la santé, lesquelles font suite au rapport du Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil portant sur le plan cantonal de promotion de la santé et de prévention 2024-2028 (RD 1565) qui s'inscrit dans le cadre du programme de législature 2023-2028 (objectif 1.2). Ce renforcement, constitué pour l'essentiel d'agentes et agents spécialisés, doit permettre non seulement la mise en place du concept cantonal 2030, mais également d'assurer le suivi des subventionnés et des mandats participant à son développement. Il permettra le démarrage, en 2025, de plusieurs campagnes de prévention ambitieuses.

Pour le **DCS** l'augmentation est de 18.2 ETP. Il souhaite principalement renforcer les services délivrant des prestations à la population et devant faire face à l'augmentation continue du nombre de dossiers. Il s'agit notamment de poursuivre le renforcement du service de la protection de l'adulte (11.6 ETP au SPAd) afin de répondre au nombre croissant de dossiers transmis par le tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE), et il s'agit également d'affecter les ressources nécessaires (2.9 ETP) permettant d'accélérer le traitement des dossiers pour les prestations versées directement à la population (notamment les subsides d'assurance maladie, les prestations complémentaires et les bourses d'études qui font l'objet de retards dans leur traitement). Un nouveau poste (1.1 ETP) s'inscrit dans le cadre du programme de législature 2023-2028 dédié aux seniors et le lancement du dispositif CROCUS visant à mieux coordonner santé-social notamment dans les entrées en EMS, mais également pour les trajectoires favorisant le maintien à domicile et la proche-aidance. Enfin, 1.4 ETP sera alloué à la politique publique D Culture et sport afin d'assurer un meilleur suivi du domaine de l'art contemporain ainsi que la gestion du projet « nomade ». Il s'agit également de soutenir la mise en œuvre de la LPCCA et de garantir l'accès pour toutes et tous dans le sport.

La répartition de la variation des postes par politique publique est la suivante (elle ne comprend pas la régularisation des 113.3 postes non-permanents au DIP) :



Les principales augmentations de postes concernent la politique publique F (+282.5 ETP, dont 185.8 liés à la démographie des élèves, 56.4 pour différents projets et 40.3 liés à la migration), la politique publique H (+41 ETP, dont 16 pour l'effectif policier et pénitentiaire, 25 pour les autres besoins du département, notamment administratifs à la police +14 ETP) et la politique publique B (+76.7 ETP, avec notamment les besoins de l'OCSIN +29 ETP, la création de 36 postes auxiliaires centralisés à l'OPE pour les remplacements maternité, les besoins de l'OCBA +5 ETP et projet « emplois jeunes et diversité » à l'OCSIN +4 ETP).

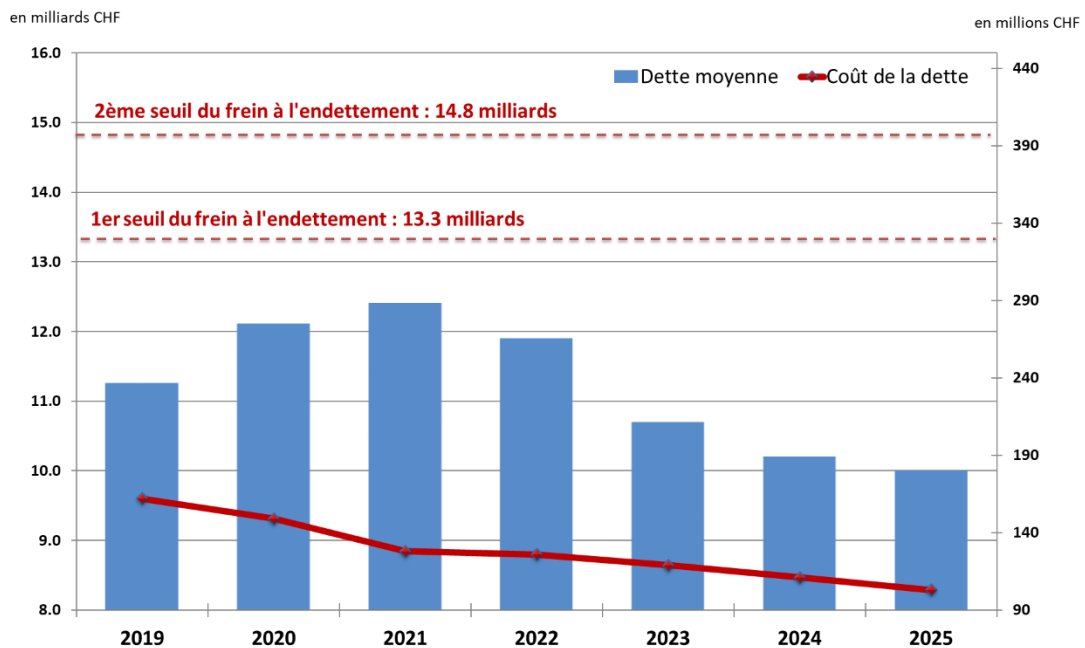
Les valeurs pour le Pouvoir Judiciaire prennent en compte le projet de budget du Conseil d'Etat pour la politique publique J, soit 20,9 ETP. Le Pouvoir judiciaire a souhaité maintenir sa demande et présenter une augmentation de 36 postes pour l'année 2025.

Les autres variations significatives concernent la politique publique C (+17.3 ETP notamment pour les besoins du SPad (+11.6 ETP)).

8. Evolution de la dette

L'estimation de l'évolution de la dette en 2025 se base sur la dette projetée à fin 2024, les flux monétaires du compte de fonctionnement selon le projet de budget 2025 et les flux d'investissement nets estimés pour 2025.

L'évolution de la dette moyenne et celle du coût de la dette depuis 2019 se présentent comme suit :



Le coût de la dette estimé pour 2025 s'élève à 103 millions (soit une diminution de 18 millions par rapport au budget 2024 et de 16 millions par rapport aux comptes 2023). Cette évolution s'explique par un niveau de dette inférieur et par une diminution attendue des taux d'intérêts du marché en 2025.

9. Investissements

Le projet de budget 2025 s'inscrit dans la continuité de l'engagement de l'Etat en vue de favoriser le développement des infrastructures nécessaires pour accompagner la croissance économique et démographique du canton et de sa région.

Les investissements nets prévus au PB 2025 atteignent un montant de 716 millions, soit une hausse de 20 millions par rapport au budget 2024 (+3%).

L'augmentation du PB 2025 s'explique principalement par la volonté de l'Etat d'accélérer les investissements et les subventions d'investissements en faveur des transitions écologique et numérique.

Afin de permettre une montée en puissance des investissements de l'Etat dans les prochaines années, des ressources supplémentaires ont été allouées au PB 2025 de fonctionnement, de manière similaire à ce qui avait été entrepris ces dernières années.

Les dépenses d'investissement s'établissent à 756 millions, tandis que les recettes d'investissement s'élèvent à 40 millions.

en millions	B 2024	PB 2025	Ecart	
			francs	%
Dépenses d'investissement	731	756	25	3%
Recettes d'investissement	35	40	4	11%
Investissements nets	669	716	20	3%

Privilégier les investissements nécessaires pour assurer la transition écologique

Après avoir décrété l'urgence climatique en décembre 2019, la stratégie climatique a été révisée dans le cadre du plan climat cantonal 2030 de seconde génération. Ce dernier comprend des objectifs ambitieux qui seront atteints grâce à des mesures concrètes. Le projet de budget 2025 reflète la continuité de l'engagement de l'Etat en faveur de la transition écologique. Cet engagement s'exprime à travers différents axes clés :

- 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 et verser des subventions pour l'assainissement énergétique de bâtiments appartenant à des tiers privés.
- Lutter contre les chaleurs en milieu urbain et s'adapter au changement climatique, notamment en lançant les premières dépenses du vaste programme d'arborisation.
- Promouvoir l'agriculture de conservation et une production alimentaire locale, saine et décarbonée.

Soutenir la transition numérique

L'Etat continue d'investir des moyens significatifs afin de moderniser et développer ses services numériques, ainsi que ses systèmes d'information et de communication (100 millions). Ces investissements permettront d'assurer un service public toujours plus efficace et adapté aux nouveaux besoins des citoyennes et citoyens du canton. Nous pouvons souligner par exemple, le projet sur l'évolution des systèmes d'information (SIC) de de communication de l'AFC (5 millions) et de l'office cantonal de l'énergie pour la mise en œuvre du plan directeur de l'énergie 2020-2030 (3 millions), le projet de remplacement du SIC pour l'éducation et la formation (3 millions) ou l'acquisition d'équipements et services numériques indispensables au travail à distance de l'administration cantonale (3 millions).

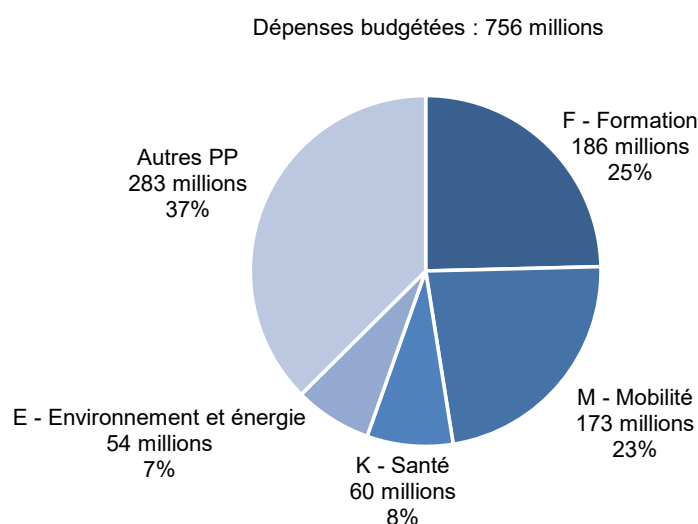
A noter que la réalisation de ces projets est étroitement liée à la dotation des ressources nécessaires à l'OCSIN.

Evolution des investissements nets aux budgets et aux comptes

Le taux de réalisation moyen des dépenses (rapport entre les dépenses réalisées et celles budgétisées) des dix dernières années s'élève à 76%. Divers aléas peuvent interférer sur le déroulement des chantiers en cours (oppositions, recours, difficultés techniques ou géologiques, crises sanitaires, etc.). Par ailleurs, le temps de traitement des projets de loi par le Grand Conseil (examen et vote) peut varier et induire des écarts de planification par rapport aux calendriers initialement prévus.

Répartitions des dépenses budgétées en 2025 par politique publique et principaux projets

63% des investissements se concentrent sur quatre politiques publiques : Formation (25%), Mobilité (23%), Santé (8%) et Environnement et énergie (7%).



Dix projets d'investissement concentrent 33% des dépenses totales inscrites au projet de budget :

Projets (en millions)	Politique publique	PB 2025	
		francs	%
Electrification de la flotte de véhicules des TPG	M	40	5%
Construction lignes transports publics	M	39	5%
Projets d'agglomération, générations 1 à 4	M	35	5%
Efficienc e et rénovation énergétique (bâtiments de l'Etat)	B	35	5%
Haute école de la santé et pavillon CFPS Ternier	F	21	3%
Extension de 7 cycles d'orientation (CO)	F	18	2%
Bâtiment administratif police internationale	H	17	2%
Renaturation Aire et Drize du secteur PAV	E	16	2%
Subvention pour l'assainissement énergétique (tiers privés)	E	15	2%
Ecole secondaire II à Meyrin (Ecole Noëlla Rouget)	F	15	2%
Total		251	33%

Dans le domaine de la **formation**, la construction de la Haute école de santé à Champel (21 millions) continue, le chantier de l'école Noëlla Rouget à Meyrin (15 millions) démarre et la rénovation du bâtiment central d'Uni Bastions (12 millions) progresse. La mise en service de la zone aquatique et du laboratoire de virologie, la finalisation des travaux de sécurisation des façades et la réalisation des aménagements extérieurs sont prévues pour le Centre Médical Universitaire (12 millions). Le projet d'extension de sept cycles d'orientation (CO) sur les communes de Genève, Chêne-Bougeries, Thônex, Meyrin et Versoix se poursuit (18 millions) avec la mise en service des pavillons aux CO Cayla et Sécheron, ainsi que la finalisation des travaux du CO Golette.

Concernant le domaine de la **mobilité**, des investissements toujours conséquents sont prévus pour le développement du réseau de transports publics (39 millions), dont le développement des bus à haut niveau de service (BHNS) de Vernier et des Grands Esserts (9 millions) et le prolongement du tram entre Genève et Saint-Julien (5 millions). Les projets d'agglomération (35 millions), la réalisation d'aménagements en faveur de la mobilité douce (5 millions) et les études et la réalisation du réseau ferroviaire (5 millions) constituent les autres projets d'envergure pour le développement de la mobilité du canton. Enfin, l'Etat cofinancera l'acquisition et le remplacement de véhicules roulants des TPG en vue de l'électrification intégrale de sa flotte (40 millions).

Dans le domaine de la **santé**, la quatrième étape du projet de rénovation et agrandissement de la maternité se poursuit (5 millions). La rénovation et de l'agrandissement des blocs opératoires (4 millions) ainsi que l'externalisation du DataCenter informatique (6 millions) continuent. L'Etat, les HUG et l'IMAD collaborent pour le développement des outils de gestion de la santé numérique (1 million).

Des acquisitions de parcelles et des dotations aux fondations contribuent à l'augmentation du taux de **logements d'utilité publique (LUP)** (35 millions).

Les travaux visant à améliorer l'empreinte énergétique des bâtiments propriétés de l'Etat se poursuivent à travers les programmes d'efficience et de rénovation énergétique (39 millions).

Pour les autres politiques publiques, on relève principalement les travaux pour le bâtiment administratif de la police internationale (17 millions) ou le projet de renaturation de l'Aire et de la Drize dans le secteur du PAV (16 millions). Le démarrage de divers programmes de subventions en vue de favoriser l'assainissement énergétique des bâtiments réalisés par des tiers est également prévu (15 millions).

A noter enfin que 60% des dépenses planifiées en 2025 concernent des crédits d'ouvrage, et des dotations (LUP). Le solde est consacré au maintien et au renouvellement du patrimoine existant financé au travers des crédits de renouvellement 2025-2029.

10. Conclusion

En 2025, et pour la première fois en dix ans, le projet de budget du Conseil d'Etat s'établit à l'équilibre. Le collège gouvernemental se réjouit de cette bonne santé financière de l'Etat, qui profite à l'ensemble de la population et s'exprime au-delà des frontières cantonales.

Cette dynamique reflète la vitalité du tissu économique genevois, qui repose notamment sur la qualité des conditions-cadre en vigueur dans le canton. Elle permet au Conseil d'Etat de présenter un résultat de fonctionnement positif (+4.3 millions de francs) pour l'année 2025. Et ce, malgré les réformes visant à réduire la fiscalité des personnes physiques, les nouvelles prestations sociales offertes à la population et un contexte de charges contraintes en augmentation.

Le volume d'investissements est maintenu à un niveau élevé, en particulier dans le domaine des transitions écologique et numérique, mais aussi en matière de mobilité et d'infrastructures - tels que les bâtiments scolaires -, positionnant ainsi de manière favorable le canton pour l'avenir.

S'agissant du plan financier quadriennal (PFQ) 2025-2028, il prévoit à ce stade un déficit en 2028, toutefois couvert par la réserve conjoncturelle. Le Conseil d'Etat restera attentif à l'évolution de la situation et prendra le cas échéant et en temps voulus les mesures nécessaires.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au projet de loi établissant le budget de l'Etat de Genève pour l'exercice 2025.

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.