



Date de dépôt : 18 septembre 2025

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2026-2029
de la République et canton de Genève

Le Conseil d'Etat a le plaisir et l'honneur de vous présenter en annexe le plan financier quadriennal 2026-2029 de la République et canton de Genève.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :
Thierry APOTHÉLOZ

Annexe :

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au plan financier quadriennal 2026-2029 de la République et canton de Genève

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif au

**Plan financier quadriennal 2026-2029
de la République et canton de Genève**

Table des matières

<i>Introduction</i>	<i>4</i>
<i>1. Priorités par départements</i>	<i>5</i>
<i>2. Résultat de fonctionnement.....</i>	<i>6</i>
<i>3. Contexte économique</i>	<i>7</i>
<i>4. Description de la croissance des revenus</i>	<i>8</i>
<i>5. Description de la croissance des charges</i>	<i>9</i>
<i>6. Plan de mesures du Conseil d'Etat.....</i>	<i>10</i>
<i>7. Investissements.....</i>	<i>12</i>
<i>8. Evolution de la dette.....</i>	<i>13</i>
<i>9. Evolution de la réserve conjoncturelle</i>	<i>13</i>
<i>10. Risques</i>	<i>14</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>16</i>

Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

Contenu du rapport – cadre légal

Le présent rapport relatif au plan financier quadriennal 2026-2029 (PFQ 2026-2029) 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 transmis en même temps que le projet de budget (PB).

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.

Il contient en outre une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle.

La planification financière utilise comme point de départ le budget 2025 qui présente un déficit de 256 millions.

Introduction

Le Plan Financier Quadriennal (PFQ) 2026-2029 reflète une dégradation importante des finances publiques. Il ne présente pas de retour à l'équilibre à son échéance en 2029, contrairement à ce que prévoit la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF).

La projection négative des comptes 2025, qui s'explique par un retour à la normale des recettes fiscales ainsi que par une augmentation importante des charges contraintes, appelle à une adaptation stratégique de la gestion des finances publiques. Ce à quoi viendront s'ajouter les effets du programme d'allègement budgétaire de la Confédération. Or, la LGAF prévoit que la procédure relative aux mesures d'assainissement obligatoire s'enclenche lorsque les comptes présentent un déficit durant 3 années consécutives.

Face à cette situation, le Conseil d'Etat s'engage à présenter, durant le printemps prochain, un plan d'économies proposant des pistes supplémentaires aux mesures qu'il a déjà adoptées pour freiner la progression des charges.

Une dégradation sévère des résultats

Entre le budget 2025 et l'exercice 2029, les charges dites « contraintes » et « mécaniques » enregistrent une croissance exceptionnelle de 1.2 milliard de francs. Il s'agit d'une hausse sans précédent dans l'histoire des planifications financières cantonales, qui n'est pas compensée par une augmentation au moins équivalente des revenus.

Cette dégradation résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs structurels majeurs, dont :

- L'augmentation significative de la contribution à la péréquation financière intercantonale (RPT), sur l'ensemble de la période du PFQ ;
- L'accroissement de la précarité et des besoins sociaux ;
- Les effets du vieillissement de la population ;
- L'évolution des coûts de la santé ;
- Les indexations automatiques ;
- L'entrée en vigueur du projet de financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires (EFAS).

Parallèlement, la progression des revenus fiscaux connaît un ralentissement marqué. Cette évolution s'explique par les effets combinés, d'une part, du retour à la normale après des années exceptionnelles des revenus des personnes morales et, d'autre part, des récentes réformes fiscales entrées en vigueur en 2025 et destinées à diminuer la charge fiscale des personnes physiques et à renforcer le pouvoir d'achat de la population.

L'environnement économique international ajoute une dimension d'incertitude supplémentaire à ces enjeux structurels. L'instabilité géopolitique persistante et les tensions commerciales, amplifiées par les politiques tarifaires américaines, pourraient entraîner des répercussions plus marquées sur l'industrie exportatrice et l'emploi, affectant ainsi la dynamique des revenus cantonaux.

La nécessité d'agir sans tarder

Le Conseil d'Etat estime qu'il doit agir maintenant, sans attendre une dégradation plus importante. A cet égard, il prévoit :

- Un plan d'économies, venant compléter les mesures déjà adoptées par le Conseil d'Etat pour freiner la progression des charges ;
- Une approche adaptative et vigilante, permettant d'ajuster la stratégie en fonction de l'évolution de la situation ;
- Le maintien d'une politique d'investissement ambitieuse, permettant le développement d'infrastructures stratégiques.

Ces orientations témoignent de la volonté du Conseil d'Etat de continuer à investir dans des projets porteurs pour la population et l'économie genevoise. Elles illustrent également sa volonté de conjuguer responsabilité et ambition pour l'avenir du canton.

Priorités par départements

Pour le **département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF)**, la priorité est de redresser la situation financière du canton. En matière de ressources humaines, l'enjeu porte sur l'entrée en vigueur du nouveau système d'évaluation des fonctions et de rémunération du personnel de l'État de Genève (G'Evolue). Sur le plan fiscal, l'administration fiscale cantonale (AFC) poursuit la mise en œuvre de l'imposition minimale des grands groupes d'entreprises, en s'adaptant aux évolutions constantes de cette réforme. En matière de simplification administrative, l'accent est mis sur la réalisation du principe du *once only*, selon lequel une information ne devrait être demandée qu'une seule fois par l'administration à une personne ou une entreprise, afin d'éviter des démarches répétitives. Enfin, concernant les affaires internationales, il s'agit d'assurer le soutien au maintien et aux futurs développements de la Genève internationale, dans la perspective de renforcer la position de Genève comme pôle majeur de coopération internationale.

Pour le **département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP)**, la priorité consiste à octroyer les ressources nécessaires pour maintenir les conditions cadres d'enseignement pour tous les élèves et faire face à l'augmentation des effectifs 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 et la mise en œuvre par étape de la co-intervention à toutes les classes de 1P-2P.

Pour le **département des institutions et du numérique (DIN)**, priorité a été accordée à la mise à disposition de ressources en faveur de la police, afin de lui permettre de faire face aux défis actuels et futurs de notre société. Conformément au droit fédéral, le département assumera le coût du contrôle des personnes en provenance des pays extra Schengen opéré à l'Aéroport international de Genève par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité aux frontières. Enfin, 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.

Des ressources supplémentaires seront également allouées 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 le PFQ 2026-2029, le **département du territoire (DT)** conserve ses objectifs clés. D'une part, il vise une réduction de 60% des émissions de CO₂ d'ici 2030. Cet effort se traduit 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 du personnel d'inspection.

Le PFQ se concentre 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'arborescence, et de préservation de la biodiversité.

D'autre part, le PFQ maintient ses efforts sur la politique du logement, de l'aménagement et de la protection du bâti. Dans ce contexte, à l'instar du projet Praille-Acacias-Vernets (PAV), il s'agit 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 de renforcer les offres de mobilité en portant l'accent sur le développement des infrastructures, la stratégie ferroviaire ainsi que sur le transfert modal, notamment via la mise en œuvre du contrat de prestations des Transports publics genevois (TPG) en tenant compte de la prise en charge des abonnements de transports publics des jeunes jusqu'à 24 ans révolus et des bénéficiaires de prestations AVS/AI domiciliés dans le canton de Genève (L 13488).

D'autre part, sur le plan de la santé publique, l'action sera portée sur la structuration d'un réseau de soins intégré, qui pourrait être adossé à une caisse cantonale publique, ainsi qu'au déploiement du Plan cantonal de promotion de la santé et de prévention. Il s'agit également de mettre en œuvre les contrats de prestations des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et de l'Institution genevoise de maintien à domicile (Imad). Enfin, il s'agira également de veiller à la mise en place du financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires (EFAS).

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. Le DEE procédera également au déploiement progressif de la nouvelle stratégie économique 2035.

Pour la période 2026-2029, **le département de la cohésion sociale (DCS)** finalisera la mise en œuvre de la LASLP. Les prestations complémentaires AVS/AI/Familles feront l'objet d'une réforme. Les prestations pour les personnes en situation de handicap seront diversifiées pour répondre aux besoins. Le droit à l'alimentation sera appliqué concrètement. La réforme des curatelles sera poursuivie. Les relations avec les bénéficiaires du DCS feront l'objet d'une amélioration, grâce à l'information sociale et à la simplification administrative. Le soutien à la création artistique sera mis en œuvre et la collaboration avec les communes et le milieu culturel institutionnalisée. Le musée de la bande dessinée sera inauguré. Le plan stratégique cantonal du sport 2024-2028 sera mené à terme. Enfin, le DCS mènera une réflexion transversale sur les effets du vieillissement débouchant sur un nouveau cadre légal.

Résultat de fonctionnement

En synthèse, le PFQ 2026-2029 prévoit, à ce stade, des déficits récurrents pour les années à venir, sans perspective de retour à l'équilibre (-409 millions en 2026, -349 millions en 2027, -315 millions en 2028 et -270 millions en 2029). Ces déficits excèdent, chaque année, les déficits admissibles, selon les mesures transitoires de la RFFA définies par la LGAF, avec un dépassement de 177 millions en 2026 et de 140 millions en 2027. À partir de 2028, la LGAF n'autorise plus de déficit admissible. L'écart à combler s'élève ainsi à 315 millions en 2028 et à 270 millions en 2029.

En millions

	B 2025	PB 2026	2027	2028	2029	Variation totale	Variation annuelle moyenne
Charges de fonctionnement	10'892	11'241	11'458	11'742	11'927	1'035	2.3%
Revenus de fonctionnement	10'636	10'832	11'109	11'427	11'657	1'021	2.3%
Résultat	-256	-409	-349	-315	-270	-14	
Déficit admissible selon l'art. 68 LGAF	-256	-233	-209	0	0		
Ecart par rapport au déficit admissible		-177	-140	-315	-270		

Les écarts par rapport aux déficits admissibles (dernière ligne du tableau ci-dessus) demeurent néanmoins couverts, à moyen terme, par la réserve conjoncturelle (état de la réserve conjoncturelle au 31.12.2024 = 1 milliard), retardant le risque d'enclenchement mécanisme du frein au déficit.

Contexte économique

Scénario conjoncturel et hypothèses macroéconomiques

Les principales hypothèses macroéconomiques concernant l'actuel PFQ sont présentées dans le tableau ci-dessous.

	2025	2026	2027	2028	2029
PIB CH, variation annuelle réelle	1.4%	1.2%	1.5%	1.7%	1.6%
Inflation Genève	0.3%	0.5%	0.7%		
Taux de chômage moyen Genève	4.8%	5.1%	5.0%		
SARON, moyenne annuelle	0.2%	0.0%	0.0%	0.6%	0.9%
Obligation de la Confédération à 10 ans, moyenne annuelle	0.3%	0.5%	0.6%	1.1%	1.4%

Prévisions du Groupe de perspectives économiques (GPE) de juin 2025 pour les années 2025 à 2027 et prévisions de la Confédération de juin 2025 pour les années 2028 et 2029.

Les perspectives mentionnées dans ce tableau datent d'avant la fixation d'un taux fixé à 39 % par l'administration étasunienne pour les importations en provenance de Suisse. Elles devraient donc être modifiées prochainement.

L'économie suisse, fortement dépendante des échanges internationaux, pourrait connaître une reprise limitée à moyen terme. Cela dépendra de la conjoncture mondiale, l'incertitude entourant les conditions économiques étant actuellement très élevée.

Selon la synthèse de juin 2025 du Groupe de perspectives économiques (GPE), une hausse du PIB suisse de 1.4 % en termes réels en 2025, puis de 1.2 % en 2026 est à prévoir. Le scénario le plus probable mise sur une accélération de la croissance en 2027 (+ 1.5 %).

L'évolution des droits de douane imposés par les États-Unis constitue une menace certaine pour l'économie suisse. Les projections indiquent un ralentissement de la croissance du PIB suisse compris entre 0.3% et 0.6% par rapport aux prévisions actuelles en cas de maintien des mesures. Les secteurs de l'horlogerie, des instruments de précision et des machines industrielles présentent une vulnérabilité accrue.

L'économie genevoise est tout aussi vulnérable. En 2024, les États-Unis constituaient le premier marché de destination des exportations de marchandises genevoises, devant la Chine. Les exportations vers les États-Unis se sont élevées à 3.549 milliards de francs, ce qui correspond à 15% du total des exportations du canton.

L'économie genevoise dépend aussi de l'évolution du contexte lié à la Genève internationale, dont la stabilité et le rayonnement jouent un rôle important. Dans ce cadre, la réduction des budgets des organisations internationales entraînant des suppressions d'emplois pourrait se poursuivre au cours des prochaines années.

Description de la croissance des revenus

La croissance des revenus entre le budget 2025 et 2029 se monte à 1021 millions, soit une croissance de 9.6% au total sur la période du PFQ ou +2.3% d'augmentation annuelle moyenne.

Evolution des revenus fiscaux

Les recettes fiscales augmentent de 737 millions entre le budget 2025 et la planification 2029 (+8.3%). Cette progression correspond à une croissance annuelle moyenne de 2%.

Revenus fiscaux, en millions de francs	B2025	PB 2026	2027	2028	2029	Ecart	
						2029 - B 2025	
Personnes physiques (PP)	4'958	5'069	5'158	5'280	5'400	+443	+8.9%
Personnes morales (PM)	2'015	1'962	2'018	2'075	2'134	+119	+0
Part cantonale aux recettes fédérales	882	943	965	989	1'014	+132	+0
Impôts immobiliers	654	644	646	649	652	-2	-0
Droits de successions et donations	221	240	240	240	240	+19	+0
Impôt sur les véhicules routiers et les bateaux	122	111	111	112	111	-11	-0
Autres impôts	10	10	10	10	10	-0	-0
Total Impôts, taxes et droits (hors mesures)	8'861	8'979	9'148	9'356	9'561	700	+7.9%
Limiter la déduction des primes de l'assurance maladie à la prime moyenne cantonale			37	37	37		
Total Impôts, taxes et droits	8'861	8'979	9'185	9'393	9'598	+737	+8.3%

L'évolution des impôts périodiques figurant dans le PFQ 2026-2029 est déterminée sur la base des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour l'impôt sur le revenu, de la tendance de long terme pour l'impôt sur la fortune, et d'un taux de croissance de long terme, fixé à 3% par année, pour les impôts sur le bénéfice et le capital, ainsi que pour l'impôt immobilier complémentaire.

Les effets des lois 13402 modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques dans le but de renforcer le pouvoir d'achat et les recettes fiscales (estimés à une diminution de -376 millions en 2026) et 13030 concernant les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) (évalués à une baisse de -99 millions en 2026) sont intégrés au PFQ. La part cantonale aux recettes fédérales inclut également une évaluation des effets du projet BEPS (instauration d'un taux minimum mondial d'imposition de 15% sur les bénéfices des entreprises multinationales) qui est approximativement évalué à 40 millions.

Les estimations fiscales prennent également en compte la mesure prévoyant la limitation des déductions fiscales des primes d'assurance maladie à hauteur de la prime moyenne cantonale avec une augmentation attendue de 37 millions dès 2027.

Compte tenu des écarts entre les comptes et les budgets des précédents exercices, des ajustements méthodologiques ont été intégrés dès 2024 dans le but de pallier les biais d'estimation. Pour 2026, cela représente un montant de 350 millions supplémentaire dans les revenus fiscaux provenant des personnes physiques et des personnes morales.

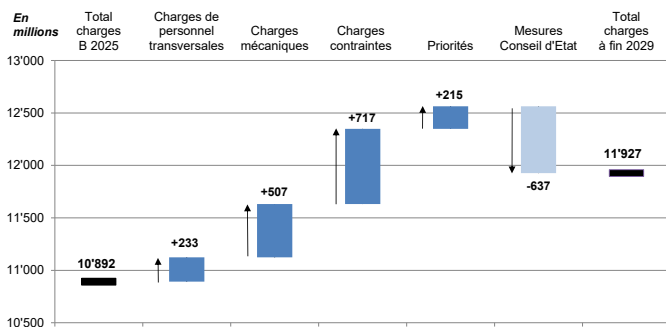
Evolution des autres revenus (BNS, etc.)

Sur la période du PFQ 2026-2029, les revenus non fiscaux sont en augmentation de 283 millions. Ces augmentations s'expliquent principalement par la prise en compte des bénéfices perçus de la BNS (+195 millions), par la participation fédérale concernant les prestations d'assurance maladie (+62 millions) et les prestations sociales et les prestations complémentaires AVS et AI (+34 millions). Ces augmentations sont partiellement compensées par la correction d'un revenu non récurrent, concernant le retrait de la 6^{ème} série de billet de la BNS, perçu en 2025 (-28 millions).

Description de la croissance des charges

La croissance des charges entre le budget 2025 et 2029 se monte à 1035 millions, soit une croissance de 9.5% au total sur la période du PFQ ou 2.3% d'augmentation annuelle moyenne.

L'évolution des charges est marquée par une croissance des charges contraintes et mécaniques extrêmement forte. A titre de comparaison, les charges contraintes et mécaniques progressent de 1.2 milliard au PFQ 2026-2029, alors que leur progression s'élevait à 0.8 milliard dans le précédent PFQ 2025-2028. Cette évolution entre les deux PFQ est principalement due à la mise à jour des prévisions des coûts de la RPT et à la prise en compte des effets du projet de financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires (EFAS).



Parmi les charges mécaniques, la principale augmentation concerne le coût de la péréquation financière intercantonale de 405 millions sur la période du PFQ. Les autres augmentations significatives de cette catégorie concernent notamment l'augmentation des charges d'amortissements de 105 millions et les intérêts de la dette de 20 millions. Ces augmentations sont partiellement compensées par les effets de l'amortissement extraordinaire du coût de la recapitalisation des caisses de pension (541 millions aux comptes 2024) qui contribue à baisser les charges de 22 millions.

Les charges contraintes découlent soit de l'application de lois cantonales, soit d'accords intercantonaux ou d'obligations fédérales. Elles concernent notamment la Cohésion sociale (+355 millions, dont notamment les subsides d'assurance-maladie +128 millions, les prestations d'aide sociale +83 millions, les prestations complémentaires AVS et AI 110 millions) et la Santé (+268 millions, dont notamment 187 millions pour le projet EFAS, +48 millions pour les prestations stationnaires hospitalières et +25 millions les soins à domicile).

Les autres augmentations significatives de charges contraintes concernent la Mobilité (+37 millions, dont 30 millions pour communauté tarifaire intégrale (CTI) Unireso, y compris la gratuité des transports publics), la Formation (+26 millions dont +20 millions pour les placements et mesures d'éducation et les mesures de pédagogies spécialisées) et la politique publique Sécurité et population (+26 millions essentiellement avec à la reprise des tâches de contrôle de frontières à l'aéroport +21 millions).

Les charges de personnel transversales comprennent principalement l'augmentation liée aux mécanismes salariaux pour un total de 176 millions qui est neutralisée par la mesure de suspension des annuités 2026 à 2029 (-280 millions). Enfin, dans l'attente d'éléments plus détaillés, 57 millions sont inscrits pour le projet de réforme du système d'évaluation des fonctions et de rémunération du personnel de l'Etat de Genève (G'Evolue) dont la mise en œuvre est prévue dès 2028.

Les besoins et projets prioritaires du Conseil d'Etat se voient allouer des ressources supplémentaires pour un montant de 215 millions. Elles concernent notamment l'augmentation de la subvention TPG (+72 millions), les systèmes d'information (+58 millions), la formation (+54 millions, dont 35 millions liés à l'augmentation des élèves), la justice (+19 millions) et les projets liés à l'emploi et à l'innovation (+16 millions).

Mesures du Conseil d'Etat

Afin de limiter les déficits, le Conseil d'Etat propose des mesures d'économies qui permettent d'améliorer le résultat 2029 de 680 millions, grâce à une réduction des charges de 637 millions et une augmentation des revenus de 43 millions.

Les mesures les plus significatives concernent, d'une part, la fonction publique (+285 millions) et, d'autre part, la participation des communes au financement de certaines prestations jusqu'ici entièrement assumées par le canton (+269 millions).

(en millions)

Mesures du Conseil d'Etat	Résultat PB 2026	Résultat 2027	Résultat 2028	Résultat 2029	TOTAL 2026-2029
Mesures concernant la fonction publique	60	77	73	74	285
Suspension des 4 annuités	60	73	73	74	280
Suppression du doublement de salaire de départ à la retraite *	-	4	-	-	4
Mesures structurelles concernant la participation des communes	109	57	85	18	269
Participation des communes au coût de la péréquation des ressources *	109	23	23	9	164
Mesure transversale sur différents transferts de charges et compétences aux communes : Sécurité et Mobilité **	-	1	62	10	73
Mesure transversale sur différents transferts de charges et compétences aux communes : Seniors *	-	32	-	-	32
Mesures structurelles	8	68	10	14	100
Limitation de la déduction des primes de l'assurance maladie à la prime moyenne cantonale *	-	37	-	-	37
Suppression de l'indexation des subsides d'assurance-maladie *	-	14	5	11	30
Adaptation des barèmes de subsides d'assurance-maladie *	-	15	-	-	15
Augmentation des périodes d'enseignement au CO	-	2	5	3	9
Remboursement supplémentaire du prêt de la CPEG	5	-	-	-	5
Financement partiel par l'AIG du dispositif de contrôle des personnes mis en oeuvre par l'office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) à l'aéroport	3	-	-	-	3
Diminution du plafond de subvention personnalisée HM *	-	-	1	0	1
Mesures d'efficacité et autres mesures	5	12	10	0	27
Mesure d'économie de la politique publique M	-	3	4	-	7
Mesure d'optimisation et d'efficacité au DIP	1	3	-	-	4
Affinement de l'évolution des charges au DIN	0	0	4	-	4
Acquisition d'un bâtiment rocade dans le cadre des travaux de transition énergétique *	1	3	-0	-	3
Renforcement des prestations à domicile en matière de handicap	-	1	1	-	2
Fiches regroupées à la demande du Conseil d'Etat et relatives aux mesures structurelles et d'efficacité	3	2	1	0	7
TOTAL DES MESURES CONSEIL D'ETAT	182	214	178	107	680

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

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

Mesures concernant la fonction publique

Les mesures concernant la fonction publique améliorent le résultat de 285 millions à fin 2029 dont 280 millions en lien avec le gel des annuités des collaboratrices et collaborateurs prévus sur toute la durée du PFQ et 4 millions en lien avec la suppression du doublement du salaire lors du départ à la retraite prévue dès 2027.

Pour mémoire, à la suite d'une modification légale en mars 2024, la compétence de suspendre l'octroi des annuités relève désormais du Conseil d'Etat. Cette disposition lui confère la latitude d'intégrer directement les effets de cette mesure au budget, sans avoir à déposer de projet de loi connexe auprès du Grand Conseil.

Mesures structurelles concernant la participation des communes

Les mesures structurelles concernant les communes améliorent le résultat de 269 millions à fin 2029.

La principale mesure touchant les communes concerne la péréquation financière intercantonale. Le Conseil d'Etat a adopté le projet de loi 13663 prévoyant une participation des communes à la péréquation des ressources dès 2026, à hauteur de 20%. Ce taux a été déterminé selon la part des communes dans les impôts totaux prélevés à Genève. Cette mesure entraîne une baisse de charges et donc une amélioration de résultat de 164 millions pour l'Etat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat entend poursuivre son objectif de renforcement des compétences des communes dans les domaines de la sécurité publique et de la sécurité civile. Dès lors que les communes disposent des compétences légales dans un domaine, elles doivent mobiliser en premier lieu leurs ressources. Si l'appui du canton est sollicité pour déployer un dispositif spécifique, cette prestation sera facturée aux communes demandeuses. Ainsi, celles-ci auront une véritable incitation à les exercer ou à monter en compétence dans ces domaines, voire à s'associer afin de mutualiser leurs efforts, permettant une réelle complémentarité avec l'action cantonale. Des économies ou des revenus supplémentaires de l'ordre de 5 millions sont attendus à ce titre.

Des démarches complémentaires sont prévues dans le domaine des transports publics en vue d'un transfert de charges et de compétences de proximité avec un effet escompté de 68 millions d'ici 2029. Par ailleurs, le Conseil d'Etat poursuit des discussions avec les communes afin de les associer plus activement au financement des coûts dans le domaine des seniors. Ce secteur verra une évolution significative des besoins dans le futur, ainsi cette mesure générera une économie de 32 millions dès 2027. A terme, un transfert des écoles de pédagogie spécialisée (ECPS) de niveau primaire est également envisagé.

A ce stade, l'ensemble des modalités de mise en œuvre de la mesure transversale sur différents transferts de charges et de compétences aux communes ne sont pas totalement définies.

Autres mesures structurelles

Les autres mesures structurelles permettent d'améliorer le résultat à fin 2029 de 100 millions.

Parmi celles-ci, le Conseil d'Etat propose une mesure fiscale consistant à limiter, dès 2027, la déduction des primes de l'assurance maladie au niveau de la prime moyenne cantonale. Ceci devrait générer une hausse des revenus fiscaux de 37 millions.

En outre, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'indexation des subsides d'assurance-maladie à l'évolution des primes qui avait été introduite en 2024 par le Grand Conseil (économie de 30 millions). Il prévoit également de réduire, dès 2027, les montants mensuels du barème des subsides ordinaires d'assurance-maladie (10 francs pour les groupes 1 à 6 et 5 francs pour les groupes 7 à 9) pour chacune des catégories (adultes, jeunes adultes et enfants), générant une économie supplémentaire de 15 millions.

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 2028. Cette mesure permettrait de dégager des moyens estimés à 19 millions d'ici 2029. 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 millions, permettrait la réalisation d'une économie. Cette mesure permettrait également 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. Elle était initialement prévue pour 2026, mais a été décalée d'une année pour faire suite au constat d'échec des négociations avec les partenaires sociaux.

Le canton prévoit également d'effectuer, d'ici fin 2025, un versement volontaire de 500 millions en vue du remboursement anticipé du prêt simultané de la Caisse de

prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG) relatif à sa recapitalisation. Cette opération permettra de diminuer de 5 millions la charge des intérêts liée à ce prêt et ce dès 2026.

Par ailleurs, le droit fédéral attribue aux cantons la tâche d'opérer le contrôle des personnes en provenance de pays extérieurs à l'espace Schengen ou d'en assurer le financement. Dans la mesure où le coût de ce contrôle peut varier en fonction de l'organisation des flux de passagers et de l'infrastructure mise à disposition, il a été demandé à Genève aéroport (AIG) d'en assumer une partie (3 millions).

Enfin, le Conseil d'Etat propose de diminuer le plafond de la subvention personnalisée relative aux habitations mixtes (HM) de 1'700 francs par pièce et par an à 1'600 francs par pièce et par an, générant ainsi une économie de 1 million.

Mesures d'efficacité et autres mesures

Les mesures d'efficacité et les autres mesures permettent d'améliorer le résultat de 27 millions à fin 2029.

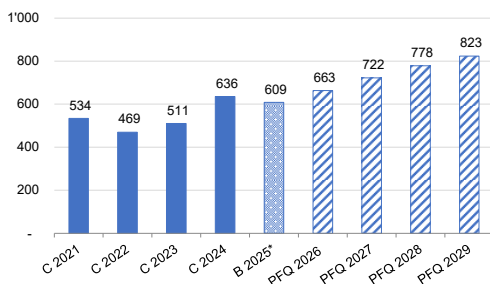
Il s'agit notamment des mesures d'économie relative à la Mobilité qui propose une diminution de la subvention en faveur des TPG orientée vers des économies spécifiques et techniques, de diverses mesures d'optimisation et d'efficacité du DIP, de mesures d'efficacité relatives au DIN, principalement au niveau de la police et de l'office cantonal de la détention, de l'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 et du renforcement des prestations à domicile en matière de handicap.

Investissements

La planification quadriennale des investissements 2026 à 2029 tient compte de la planification décennale des investissements 2026 à 2035 qui constitue un plan d'intention du Conseil d'Etat (PII 2026 à 2035).

Le PII 2026 à 2035 s'élève à 14.7 milliards d'investissements nets, dont 5.3 milliards sur la période du PFQ 2026-2029. Ce plan reflète les ambitions du programme de législature.

Ainsi, pour l'élaboration du PFQ 2026-2029 un montant net de 3.0 milliards est estimé pour les investissements sur la période quadriennale.



* Investissements nets 2025 basés sur un taux de réalisation de 85% par rapport au budget voté.

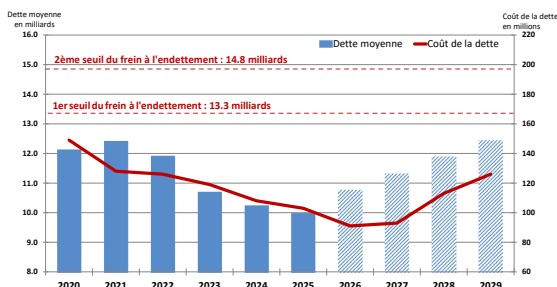
Evolution de la dette

Les prévisions du niveau de la dette indiquent une évolution à la hausse sur la période 2026-2029. Cette progression estimée résulte d'un autofinancement des investissements insuffisant et des résultats déficitaires du compte de fonctionnement pour toute la période 2026-2029. Ainsi, le coût de la dette augmente sur la durée du PFQ principalement sous l'effet de l'augmentation du niveau de la dette.

Les prévisions d'endettement sur la durée du PFQ restent marquées par des incertitudes, elles dépendent notamment des versements de contribuables et des mouvements opérés par les communes sur le compte courant de l'Etat. Par ailleurs, ce degré d'incertitude des prévisions est renforcé par un contexte économique incertain et géopolitique très tendu.

Les prévisions d'évolution des taux d'intérêts 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'intérêts.

Le graphique, ci-après, présente l'évolution estimée du niveau de la dette moyenne pour la période 2026-2029. Il devrait toutefois rester en deçà des seuils du frein tels que définis dans la LGAF.



Evolution de la réserve conjoncturelle

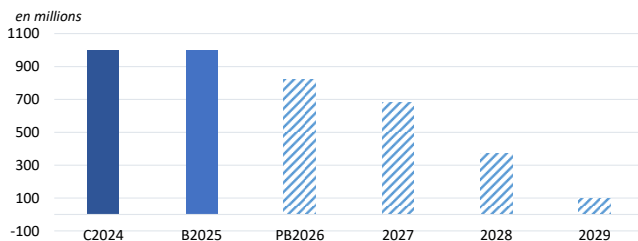
En application de la Constitution et de la LGAF, la gestion financière conjoncturelle s'opère au moyen d'une réserve alimentée en période de haute conjoncture et mobilisée lorsque l'Etat enregistre des déficits :

- 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, les dispositions transitoires liées à la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) prévoient que, jusqu'en 2027, elle ne soit mobilisée qu'à hauteur des pertes excédant la limite de déficit admissible.

Au 31 décembre 2024, la réserve conjoncturelle s'élevait à 1 milliard. Compte tenu des résultats projetés, elle devrait être sollicitée en 2026 et 2027 pour couvrir la part de déficit dépassant le déficit admissible, puis en 2028 et 2029 pour couvrir l'intégralité des déficits prévus ces deux années-là.

Malgré ces résultats négatifs attendus sur l'ensemble de la période du PFQ, la réserve conjoncturelle apparaît suffisante pour absorber à la fois les excédents de déficit de 2026 et 2027, ainsi que les déficits prévus pour 2028 et 2029. Toutefois le niveau de cette réserve à fin 2029 est préoccupant puisqu'il devrait passer de 1 milliard à fin 2024 à 99 millions à fin 2029, ne laissant ainsi quasiment aucune marge de manœuvre pour les exercices futurs.

À noter que ces projections ne prennent pas en considération un éventuel déficit (supérieur au déficit admissible) aux comptes 2025. Or, le département des finances dispose d'indications quant à un retour à la normale des recettes fiscales. De plus, la commission des finances a été saisie de demandes de crédits supplémentaires importants, alors que le budget 2025 présentait déjà un déficit à la limite du déficit admissible. Il est par conséquent probable que la réserve conjoncturelle soit déjà diminuée lors du bouclage des comptes 2025.



Risques

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

Impôts

Les finances cantonales sont fortement dépendantes des recettes fiscales d'un nombre restreint de contribuables (personnes physiques et morales). Cette concentration de revenus expose le canton à une forte variabilité de ses revenus en cas de fluctuations économiques, de l'évolution des stratégies d'entreprise ou de la survenance de risques géopolitiques (l'économie genevoise est tournée vers l'extérieur) et complexifie les prévisions de revenus à moyen et long terme, et donc le pilotage des finances publiques.

A titre d'exemple, selon les données fiscales pour l'année 2022 (situation à fin février 2025), 1% des contribuables génère 36% de l'impôt cantonal sur le revenu. Cette tendance est encore plus accentuée pour l'impôt cantonal sur la fortune, où 1% des contribuables représente 69% des recettes. Pour ce qui est des entreprises, 1% d'entre elles s'acquitte de 92% de l'impôt cantonal sur le bénéfice.

Recours des communes relatif aux frais de perception et aux intérêts fiscaux

Les 45 communes genevoises ont déposé un recours concernant les frais de perception qui leur sont imputés, ainsi que le non partage des intérêts fiscaux. S'agissant de la retenue aux communes (3%), les recourants estiment que le taux devrait être de 0.55% ou de 0.72%, soit des montants de 12 millions ou 15 millions pour les frais de perception, au lieu des 68 millions retenus aujourd'hui. Les communes demandent que le changement se fasse dès les comptes 2024.

Risques liés changements législatifs en matière de fiscalité

L'issue de certains projets de loi cantonaux est susceptible de générer des évolutions importantes des recettes fiscales. Il s'agit du PL 12249 qui prévoit un doublement de la déduction de prévoyance libre et du PL 13194 concernant la suppression de la franchise de 0.1 % pour la déduction des frais médicaux et d'accidents.

Contribution à la péréquation financière intercantonale (RPT)

Les coûts de la RPT pourraient encore évoluer significativement à l'avenir avec la prise en compte des données des années 2023 et 2024, années durant lesquelles les revenus fiscaux du canton de Genève ont fortement progressé.

Programme d'allègement budgétaire de la Confédération

Les effets du plan d'allègement des finances fédérales ont été évalués, sur la base des informations limitées disponibles à ce stade, à une centaine de millions au maximum sur le résultat du compte de fonctionnement en 2029. Actuellement, ces effets n'ont pas été intégrés au PFQ car de nombreuses incertitudes demeurent. Seules deux mesures sont prises en compte à ce stade : la reprise des tâches de contrôle des frontières à l'aéroport et le transfert de compétences concernant le musée du CICR.

Risque lié au financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires

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. Dès 2028, l'ensemble des prestations de soins prévues par la LAMal sera désormais financé de manière uniforme selon une clé de répartition entre les différents financeurs. À relever que les prestations de soins de longue durée (financement résiduel) intégreront ce nouveau modèle de financement dès 2032.

Le PFQ 2026-2029 tient compte des dernières estimations réalisées, soit un montant de 186.5 millions. D'ici la mise en œuvre, en 2028, les données pourraient encore évoluer favorablement comme défavorablement.

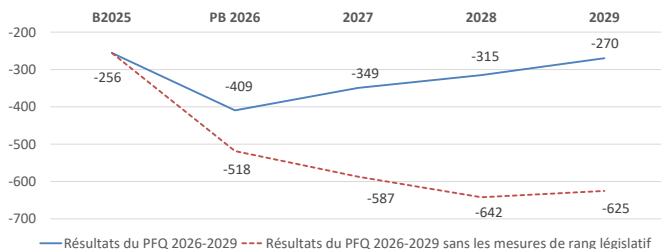
L'effet financier potentiel sur les subsides d'assurance-maladie de la mise en œuvre de la réforme EFAS (financement uniforme des prestations) se traduit par une diminution estimée des charges de 25 millions dès 2028, puis de 10 millions supplémentaires dès 2029. Les effets financiers devraient effectivement se matérialiser par un ralentissement de la progression des primes d'assurance maladie, voir une stabilisation.

Risques liés aux mesures de rang législatif

Le Conseil d'Etat s'est doté de mesures dont la réalisation est décisive pour compenser l'évolution des charges dynamiques et juguler les déficits de ce PFQ.

La mise en œuvre intégrale du plan est soumise à un certain nombre d'aléas notamment à l'issue favorable des négociations avec la fonction publique et avec les communes.

Par ailleurs, la réalisation de ces mesures est également conditionnée à l'adoption des projets de loi par le Parlement et l'accueil favorable de la population en cas de référendum. A titre d'information, les mesures législatives représentent 355 millions et les effets sur le PFQ en cas de non-réalisation sont présentés dans le graphique ci-dessous.



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.

Toutes les entités se sont acquittées de la part de la recapitalisation mise à leur charge, à l'exception de l'Institut suisse de bioinformatique (ISB) et du Centre suisse de contrôle de qualité (CSCQ) qui ont fait recours contre la loi 12228.

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 de la loi.

Risques de taux, de liquidité et de refinancement

Bien que la BNS ait ramené son taux directeur à zéro depuis juin 2025, un suivi continu du risque de taux d'intérêt et du risque de refinancement doit être assuré. Ces deux risques sont toutefois limités par la structure de la dette de l'Etat.

Conclusion

Le PFQ 2026-2029 présente des déficits sur l'ensemble de la période. Bien que le canton de Genève bénéficie d'un tissu économique robuste, les revenus fiscaux inscrits dans le PFQ ralentissent leur progression. Ce changement s'explique principalement par les incertitudes internationales qui assombrissent les perspectives économiques des entreprises, ainsi que par les effets des récentes réformes fiscales.

Les charges de fonctionnement continuent de croître, en particulier les charges dites « contraintes et mécaniques ». Leur augmentation dépasse celle des revenus. Sur ce type de charges, le Conseil d'Etat n'a qu'une marge de manœuvre limitée, voire inexistante s'agissant de la péréquation financière intercantonale (RPT) et de la réforme du financement uniforme des prestations de santé (EFAS). Ces éléments alourdissent durablement les charges du canton et complexifient la planification financière, bien au-delà de l'horizon du PFQ actuel.

A cela s'ajoute l'évolution des prestations sociales, en forte hausse sous l'effet de l'accroissement de la précarité. Le PFQ prévoit ainsi une augmentation marquée des subsides à l'assurance-maladie, des prestations sociales délivrées par l'Hospice général et des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Le Conseil d'Etat rappelle que le PFQ 2026-2029 est exposé à de fortes incertitudes. L'instabilité géopolitique et les tensions commerciales pourraient entraîner des répercussions plus importantes que prévu, notamment sur le commerce extérieur et l'emploi et, plus généralement, sur l'évolution de l'économie cantonale. Face à ces risques, le Conseil d'Etat adopte une posture prudente, et se réserve la possibilité d'ajuster sa planification en temps utile, voire de définir de nouvelles orientations.

Dans cette perspective, il présentera un plan d'économies durant le printemps prochain. Son contenu complètera les mesures adoptées par le Conseil d'Etat pour freiner la progression des charges. La concrétisation de ces mesures dépendra de leur adoption par le Grand Conseil.

Malgré ces incertitudes et les défis à venir, l'évolution attendue de la dette moyenne pour la période 2026-2029 devrait rester sous les seuils du frein à l'endettement tels que définis dans la LGAF, évitant ainsi l'enclenchement de ce mécanisme sur la période de l'actuel PFQ.

Enfin, le Conseil d'Etat renforce les moyens dédiés à la police, à l'éducation (notamment pour faire face à l'augmentation du nombre d'élèves aussi bien dans l'enseignement spécialisé que l'enseignement ordinaire) ainsi qu'à la formation continue et à la réorientation professionnelle. Il s'engage également en faveur des entreprises, avec son plan directeur de l'innovation, ainsi qu'en faveur de la mobilité douce avec le développement de l'offre de transports collectifs. Il poursuit en outre une politique d'investissement ambitieuse, avec des ressources allouées à la réalisation des projets stratégiques destinées à répondre aux besoins de la population et à soutenir l'attractivité du canton.