



Projet de loi du Conseil d'Etat

Date de dépôt : 26 mars 2026

Projet de loi **approuvant les états financiers individuels de l'Etat de Genève** **pour l'année 2025**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 108 de la constitution de la République et canton de Genève, du
14 octobre 2012;
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre
2013;
vu les états financiers individuels de la République et canton de Genève pour
l'année 2025,
décrète ce qui suit :

Art. 1 **Etats financiers**

Les états financiers individuels pour l'année 2025, présentés en annexe et
faisant partie intégrante de la présente loi, sont approuvés :

- l'excédent final de revenu au titre de l'année 2025 est nul;
- les fonds propres au 31 décembre 2025 s'élèvent à 2 103 millions de francs.

Art. 2 **Réserve conjoncturelle**

La réserve conjoncturelle n'est ni dotée, ni utilisée au titre de l'année 2025.
Elle s'élève à 1 000 millions de francs au 31 décembre 2025.

Art. 3 Crédits supplémentaires

Les crédits supplémentaires pour l'exercice 2025, selon la liste présentée en annexe et faisant partie intégrante de la présente loi, sont acceptés.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les comptes 2025 de l'Etat de Genève bouclent sur un excédent de revenus avant affectation de 50 millions de francs. Ce résultat positif contraste avec le déficit de 256 millions de francs prévu au budget 2025. Des revenus inattendus masquent l'importante augmentation des charges, laquelle demeure une préoccupation majeure pour le Conseil d'Etat. Par rapport aux comptes 2024, les revenus sont quasiment identiques. En revanche, les charges augmentent de 490 millions de francs, ce qui correspond à une progression de +4,7% sur une année.

Les charges sont globalement en ligne avec le budget et les dépassements ont fait l'objet de crédits supplémentaires. Ces derniers touchent en particulier aux prestations sociales et de santé, à la gratuité des Transports publics genevois (TPG) ainsi qu'aux mesures éducatives et de placement pour les jeunes.

A cet égard, le Conseil d'Etat relève une augmentation de charges de 884 millions de francs entre 2019 et 2025 pour la politique publique C – Cohésion sociale, soit +6,2% en moyenne annuelle. Il observe également une hausse de 459 millions de francs pour la Santé, soit +5,4% par an, et une progression de 192 millions de francs pour la Mobilité, soit +6,1% de manière annuelle. Sur la même période, les recettes fiscales ont quant à elles augmenté de 1 694 millions de francs, ce qui ne correspond qu'à une croissance annuelle de 3,5%. Pour rappel, 2019 est la dernière année avant la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS, du 28 septembre 2018 (RFFA) et du contreprojet à l'IN 170 sur les subsides LAMal, du Léman Express et du nouveau système de financement des prestations hospitalières; c'est aussi l'année qui précède l'arrivée du COVID-19.

L'excédent aux comptes résulte de revenus fiscaux supérieurs de 166 millions de francs à ceux projetés au budget. Cette différence de l'ordre de 1,9% provient essentiellement des correctifs¹ des années précédentes, et est, en partie, due à la résolution de dossiers fiscaux complexes. Le résultat positif aux comptes résulte également de la redistribution du bénéfice 2024 de la Banque nationale suisse (BNS), soit 117 millions de francs comptabilisés en 2025 et non prévus au budget.

Le Conseil d'Etat se réjouit du niveau des investissements qui s'élève à 678 millions de francs en 2025, soit 18 millions de francs de plus qu'en 2024. Budgétés à 756 millions de francs, ils atteignent un taux de réalisation de 90% et concernent notamment l'extension du réseau de transports publics avec le début des travaux du tramway des Nations, ainsi que la construction de logements d'utilité publique (LUP).

La dette financière au 31 décembre 2025 s'élève quant à elle à 11,3 milliards de francs. Elle affiche une augmentation de 937 millions de francs par rapport à la fin 2024. Ce niveau s'explique, entre autres, par le remboursement supplémentaire de 500 millions de francs du prêt lié à la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG).

De son côté, la réserve conjoncturelle se maintient à 1 milliard de francs, ce qui est considéré par le Conseil d'Etat comme un niveau suffisant. Il a par conséquent décidé, comme les années précédentes, d'affecter les 50 millions de francs d'excédent de revenus aux fonds propres de l'Etat, soit à l'amortissement de la réserve budgétaire.

Le Conseil d'Etat confirme que le résultat positif de cet exercice 2025 ne remet pas en question la nécessité de maîtriser l'augmentation des charges et l'élaboration d'un plan d'économie.

¹ Les correctifs fiscaux jouent un rôle significatif dans la détermination notamment des résultats finaux aux comptes. Les relevés définitifs des années antérieures, qu'ils concernent les personnes physiques ou morales, peuvent générer des recettes ou des remboursements substantiels qui ne sont pas intégralement prévisibles au moment de l'établissement des budgets. Cette mécanique, inhérente à notre système fiscal cantonal, contribue structurellement aux écarts entre autorisations de dépense pour l'année suivante (budgets) et réalisations observées (comptes) 18 mois plus tard.

1. Vue d'ensemble

<i>en millions de francs</i>	Comptes		Budget	Comptes		Ecart		Evolution	
	C2025	B2025	C2024	C2025 / B2025	C2025 / C2024				
Revenus	11'000	10'636	+11'000	+363	3.4%	-0	0.0%		
Charges	-10'949	-10'892	-10'459	-57	0.5%	-490	4.7%		
Excédent avant affectation résultat	+50	-256	+541	+306		-490			
Amortissement comptable supplémentaire de la réserve budgétaire	-50	-	-541	-50		+490			
Excédent final	-	-256	-	+256		-			

Alors que le budget 2025 anticipait un déficit de 256 millions de francs, les comptes 2025 bouclent sur un excédent de revenu, avant affectation du résultat, de 50 millions de francs.

Les revenus restent stables à 11 milliards de francs. Le recul des revenus fiscaux de 241 millions de francs par rapport à 2024, est intégralement compensé par le retour des distributions de la BNS, ainsi que par d'autres produits techniques, tels que des reprises de provisions et le recouvrement de créances dépréciées.

Du côté des charges, en dépit de certains dépassements, les dépenses ordinaires demeurent globalement conformes au budget.

2. Cadre économique

L'économie mondiale a progressé modérément en 2025. Selon les estimations publiées en janvier 2026 par le Fonds monétaire international (FMI), la croissance mondiale s'est établie à 3,3% en termes réels, bien que des pays à économie avancée affichent des taux nettement inférieurs (+1,8% en moyenne).

L'économie suisse a pâti de la morosité de la demande extérieure. Les exportateurs ont dû composer avec des incertitudes majeures, notamment la hausse temporaire des droits de douane américains. Selon une estimation publiée en décembre 2025 par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), la hausse du PIB helvétique, corrigé des événements sportifs, se limite à 1,4% en 2025.

Dans le canton de Genève, la croissance s'est révélée plus vigoureuse. Le Groupe de perspectives économiques (GPE) a estimé en janvier 2026 que le PIB cantonal devrait s'accroître de 1,6% en 2025. Les dynamiques sectorielles restent toutefois hétérogènes. Par ailleurs, la crise de la « Genève internationale » n'a pas encore pesé directement sur la conjoncture genevoise, malgré des suppressions de postes.

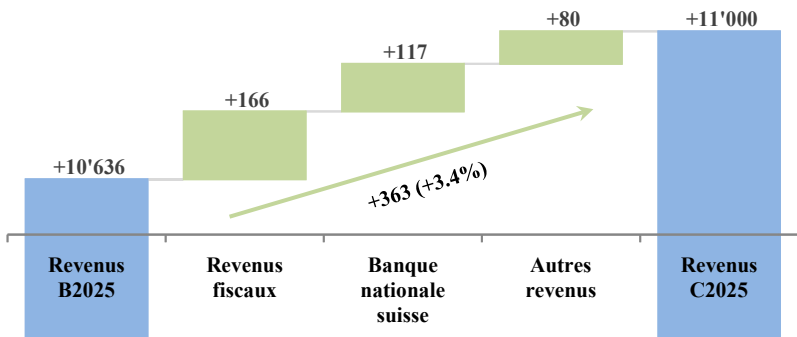
Le taux de chômage cantonal s'établit en moyenne à 4,7% en 2025 contre 4,3% en 2024, reflétant les difficultés rencontrées par le second œuvre de la construction et la restauration.

3. Revenus

3.1 Comparaisons

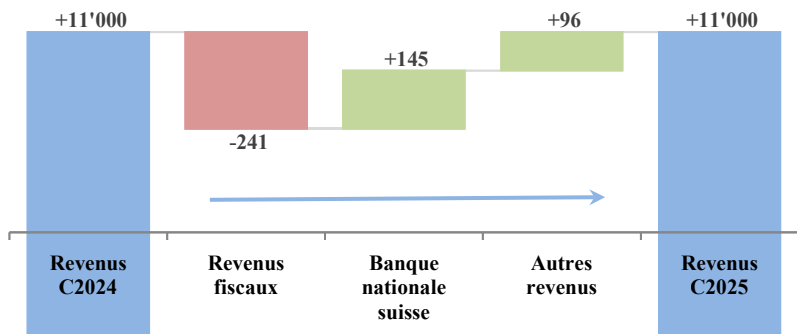
Du budget aux comptes

en millions de francs



Des comptes 2024 aux comptes 2025

en millions de francs



Les comptes 2025 présentent des revenus totaux de 11 milliards de francs, en hausse de 363 millions de francs (+3,4%) par rapport au budget 2025, mais stables par rapport aux comptes 2024.

Ces évolutions différenciées proviennent principalement :

- du recul des revenus fiscaux de 241 millions de francs par rapport aux comptes 2024 (-2,6 %), tout en affichant un écart positif mais contenu de 166 millions de francs par rapport au budget 2025 (+1,9%);
- de la reprise des versements de la BNS pour 117 millions de francs après 2 années sans distribution;
- des autres revenus, en hausse de 96 millions de francs par rapport aux comptes 2024, et excédentaires de 80 millions de francs par rapport au budget 2025.

3.2 Revenus fiscaux

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2025	Budget Comptes B2025 C2024	Ecart		Evolution	
			C2025/B2025		C2025/C2024	
Personnes physiques	5'420	5'252 5'461	+169	+3.2%	-40	-0.7%
Personnes morales	1'876	2'015 2'108	-139	-6.9%	-232	-11.0%
Parts cantonales / impôts fédéraux	964	882 1'003	+81	+9.2%	-39	-3.9%
Impôts liés à l'immobilier	667	654 597	+13	+2.0%	+70	+11.8%
Autres impôts	403	353 390	+50	+14.2%	+13	+3.4%
Compensation / frontaliers	-302	-294 -290	-8	+2.6%	-12	+4.3%
Revenus fiscaux	9'028	8'861 9'268	+166	+1.9%	-241	-2.6%

Les revenus fiscaux 2025 affichent un recul de 241 millions de francs (-2,6%) par rapport aux comptes 2024, et ce, malgré le maintien de correctifs d'impôts substantiels (au total, 440 millions de francs au titre des années précédentes). Cette tendance baissière, qui se confirme pour la deuxième année consécutive, porte le recul cumulé à 0,6 milliard de francs depuis 2023. Ce mouvement succède à un cycle de croissance exceptionnelle observé entre 2021 et 2023, durant lequel les revenus fiscaux avaient bondi de 1,9 milliard de francs. Ce recul s'explique principalement par l'impôt sur les personnes morales, qui baisse de 232 millions de francs par rapport aux comptes 2024, et en retrait de 139 millions de francs par rapport au budget. Pour rappel, cet

impôt avait déjà enregistré une baisse significative de 483 millions de francs entre 2023 et 2024.

A l'inverse, les revenus fiscaux 2025 présentent un excédent de 166 millions de francs (+1,9%) par rapport au budget, porté essentiellement par l'impôt des personnes physiques qui affiche un boni de 169 millions de francs par rapport au budget.

3.2.1 Impôts sur les personnes physiques

Un excédent de revenu de 169 millions de francs par rapport au budget

<i>en millions de francs</i>	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune	Autres	Total
Budget 2025	4'040	1'204	8	5'252
Impôt courant	+207	-47	-	+161
Correctifs et rectifications	+120	-113	-	+7
Autres	-	-	+1	+1
Comptes 2025	4'368	1'044	8	5'420
Ecart	+328	-160	+1	+169

Les impôts sur les personnes physiques excèdent de 169 millions de francs (+3,2%) l'estimation réalisée lors de l'élaboration du budget 2025. Cet excédent est porté par le dynamisme de l'impôt sur le revenu (+328 millions de francs), qui compense largement le repli de l'impôt sur la fortune (-160 millions de francs).

L'excédent d'impôt sur le revenu concerne aussi bien l'impôt courant 2025 (+207 millions de francs) que celui des années précédentes (correctifs positifs de +120 millions de francs). Cette dynamique favorable résulte de la vitalité du secteur bancaire genevois, ainsi que du versement de dividendes et de bonus substantiels, notamment dans le secteur du commerce de gros.

Quant à la diminution de l'impôt sur la fortune, elle porte aussi bien sur l'impôt courant de l'année 2025 (-47 millions de francs) que sur l'impôt des années précédentes (correctifs négatifs de -113 millions de francs). Ce recul s'explique par différents facteurs, notamment par des valeurs d'actifs financiers plus faibles que prévu au budget.

Une baisse de 40 millions de francs par rapport aux comptes 2024

<i>en millions de francs</i>	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune	Autres	Total
Comptes 2024	4'245	1'207	8	5'461
Impôt courant	-24	-67	-	-92
Correctifs et rectifications	+147	-96	-	+51
Autres	-	-	+0	+0
Comptes 2025	4'368	1'044	8	5'420
Evolution	+123	-163	+0	-40

L'impôt sur les personnes physiques enregistre une légère diminution de 40 millions de francs (-0,7%) par rapport aux comptes 2024. Cette évolution est principalement due à la baisse de l'impôt sur la fortune (-163 millions de francs), laquelle est toutefois compensée en grande partie par la progression de l'impôt sur le revenu (+123 millions de francs).

L'impôt sur le revenu progresse de 123 millions de francs, malgré l'entrée en vigueur de la loi 13402 visant à renforcer le pouvoir d'achat et les recettes fiscales. Les revenus élevés des contribuables actifs dans la finance et le commerce de gros contiennent le recul de l'impôt courant à 24 millions de francs et génèrent, par ailleurs, 147 millions de francs de correctifs d'estimation positifs au titre des années antérieures.

L'impôt sur la fortune affiche, pour sa part, une baisse de 163 millions de francs. Ce recul s'explique notamment par l'entrée en vigueur de la loi sur les estimations fiscales de certains immeubles, du 4 novembre 2022 (LEFI; rs/GE D 3 10) (L 13030), qui a entraîné une diminution de l'impôt courant de 93 millions de francs. Cette baisse est le résultat de l'effet combiné d'une réduction de 15% du taux de l'impôt sur la fortune et d'une réévaluation à la hausse de la valeur fiscale de certains biens immobiliers.

3.2.2 Impôts sur les personnes morales

Une sous-performance de 139 millions de francs par rapport au budget

<i>en millions de francs</i>	Impôt sur le bénéfice	Impôt sur le capital	Autres	Total
Budget 2025	1'815	200	-	2'015
Impôt courant	-212	-14	-	-226
Correctifs et rectifications	+90	-3	-	+87
Autres	-	-	-0	-0
Comptes 2025	1'694	182	-0	1'876
Ecart	-122	-17	-0	-139

L'impôt sur les personnes morales affiche un manque à gagner de 139 millions de francs (-6,9%) par rapport au budget 2025. Si l'impôt sur le capital est relativement conforme aux attentes (-17 millions de francs), l'impôt sur les bénéficiés accuse un écart défavorable de 122 millions de francs.

A noter que l'écart sur les personnes morales aurait été limité à 99 millions de francs – et celui sur l'impôt courant sur le bénéficié à 82 millions de francs – si les 40 millions de francs de revenus liés à l'imposition minimale (BEPS) avaient été inscrits, dès le budget 2025, sous la même rubrique comptable qu'aux comptes 2024 et 2025 (« part cantonale à des impôts fédéraux – autres parts d'impôts fédéraux » en lieu et place des « impôts sur les personnes morales »).

L'impôt sur les bénéficiés fait l'objet d'estimations tant au budget qu'aux comptes. Il est déterminé sur la base de deux enquêtes annuelles (septembre et janvier) auprès d'environ 200 entreprises représentant deux tiers de cet impôt. Les données recueillies en janvier 2026 révèlent des perspectives nettement en-deçà de celles transmises en septembre 2024 pour l'élaboration du budget 2025.

Bien qu'un ralentissement conjoncturel ait été intégré aux estimations, l'impôt courant aux comptes enregistre une sous-performance de 212 millions de francs par rapport au budget (-172 millions de francs hors reclassement comptable lié à l'imposition minimale BEPS). Ce déficit de revenus résulte principalement d'un essoufflement du commerce de gros plus marqué qu'attendu, dont l'impact a partiellement été atténué par la vitalité du secteur de la finance genevoise.

Un recul de 232 millions de francs par rapport aux comptes 2024

<i>en millions de francs</i>	Impôt sur le bénéfice	Impôt sur le capital	Autres	Total
Comptes 2024	1'925	183	0	2'108
Impôt courant	-234	+1	-	-233
Correctifs et rectifications	+3	-2	-	+1
Autres	-	-	-0	-0
Comptes 2025	1'694	182	-0	1'876
Evolution	-232	-1	-0	-232

L'impôt sur les personnes morales accuse un nouveau recul de 232 millions de francs (-11%) par rapport à 2024, sous l'unique effet de la baisse de l'impôt sur le bénéfice. L'impôt sur les personnes morales avait déjà enregistré un net repli de 483 millions de francs (-18,7%) entre 2023 et 2024, portant la diminution cumulée à 715 millions de francs sur les 2 dernières années. Cette forte correction doit être considérée comme un retour à une évolution ordinaire après les pics de revenus exceptionnels constatés en 2022 et 2023.

Ce recul de l'impôt sur les bénéfices concerne l'impôt courant et s'explique par l'essoufflement du commerce de gros, dont l'impact a partiellement été atténué par la vitalité du secteur de la finance genevoise.

3.2.3 Parts cantonales à des impôts fédéraux

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2025	Budget B2025	Comptes C2024	Ecart		Evolution	
				C2025/B2025		C2025/C2024	
IFD des personnes physiques	374	319	306	+55	+17%	+68	+22%
IFD des personnes morales	521	525	606	-4	-1%	-85	-14%
Part à l'impôt anticipé	47	36	49	+11	+31%	-2	-4%
Autres parts d'impôts fédéraux	22	2	42	+20	+1098%	-20	-48%
Parts cantonales à des impôts fédéraux	964	882	1'003	+81	+9%	-39	-4%

Au même titre que l'impôt sur le revenu, la part cantonale à l'impôt fédéral direct (IFD) des personnes physiques affiche une progression de 55 millions de francs par rapport au budget et de 68 millions de francs par rapport aux comptes 2024.

Par ailleurs, les autres parts d'impôts fédéraux reculent de 20 millions de francs par rapport aux comptes 2024, sous l'effet de la baisse des revenus issus de l'imposition minimale (BEPS). Un écart négatif identique apparaîtrait par rapport au budget, si les 40 millions de francs de revenus BEPS avaient été inscrits, dès le budget 2025, sous la même rubrique comptable qu'aux comptes 2024 et 2025.

3.2.4 Impôts liés à l'immobilier

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2025	Budget B2025	Comptes C2024	Ecart C2025/B2025		Evolution C2025/C2024	
Impôts immobiliers complémentaires	242	254	264	-11	-4%	-22	-8%
Impôts sur les gains en capital	117	90	50	+27	+30%	+67	+133%
Produits de l'enregistrement et timbre	307	310	282	-3	-1%	+25	+9%
Impôts liés à l'immobilier	667	654	597	+13	+2%	+70	+12%

Les impôts liés à l'immobilier – comprenant les impôts fonciers, l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers (IBGI) et l'essentiel des droits d'enregistrement – affichent un léger excédent de 13 millions de francs par rapport au budget et une augmentation de 70 millions de francs (+12%) par rapport aux comptes 2024. Cette évolution est intrinsèquement liée à l'entrée en vigueur de la LEFI. Elle marque un tournant après le niveau record de 2021 et le recul cumulé de 212 millions de francs observé lors des 3 années précédentes.

La croissance des impôts liés à l'immobilier est principalement soutenue par l'IBGI, sous l'effet conjugué de transactions exceptionnelles et de l'entrée en vigueur de la LEFI. En effet, cette réforme met fin à l'exonération des bénéfices sur les ventes de biens détenus depuis plus de 25 ans, générant un revenu supplémentaire de 16 millions de francs dans les comptes (contre 10 millions de francs anticipés au budget). Ce dynamisme fiscal intervient dans un marché pourtant en retrait : la valeur totale des objets vendus en 2025 est estimée à 7,4 milliards de francs (contre 7,9 milliards de francs en 2024), reflétant une stabilité des prix couplée à une diminution du volume de transactions.

A l'inverse, l'impôt immobilier complémentaire enregistre un recul de 22 millions de francs par rapport aux comptes 2024 et de 11 millions de francs par rapport au budget 2025. Ce recul découle principalement de l'application de la LEFI, qui prévoit une diminution du taux d'imposition pour les propriétaires occupant leur propre logement, mesure visant à compenser la réévaluation à la hausse de la valeur fiscale de leurs biens.

3.2.5 *Autres impôts*

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2025	Budget B2025	Comptes C2024	Ecart C2025/B2025		Evolution C2025/C2024	
Droits de sucedion et donations	284	221	255	+63	+28%	+29	+11%
Impôts sur les véhicules routiers et les bateaux	109	122	125	-12	-10%	-16	-13%
Divers	10	10	10	-1	-5%	-0	-3%
Autres impôts	403	353	390	+50	+14%	+13	+3%

Les autres impôts affichent une progression de 50 millions de francs par rapport au budget et de 13 millions de francs par rapport aux comptes 2024. Cette évolution est portée par les droits de succession et donations, partiellement compensée par les impôts sur les véhicules routiers et les bateaux.

Les droits de succession et donations dépendent d'évènements ponctuels et aléatoires. Leur surperformance de 63 millions de francs par rapport au budget – et de 29 millions de francs par rapport aux comptes 2024 – s'explique par l'enregistrement de donations d'un montant exceptionnel au cours de l'année 2025.

Quant aux impôts sur les véhicules routiers et les bateaux, ils s'inscrivent en retrait de 12 millions de francs par rapport au budget et de 16 millions de francs par rapport aux comptes. Ce recul résulte de la décision du Grand Conseil d'instaurer un plafonnement de l'impôt pour la période 2025-2027, dans le cadre de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la taxation des véhicules.

3.3 *Autres revenus*

Les autres revenus s'élèvent à 1 972 millions de francs en 2025. Ils s'inscrivent en nette progression par rapport au budget (+197 millions de francs) et aux comptes 2024 (+241 millions de francs).

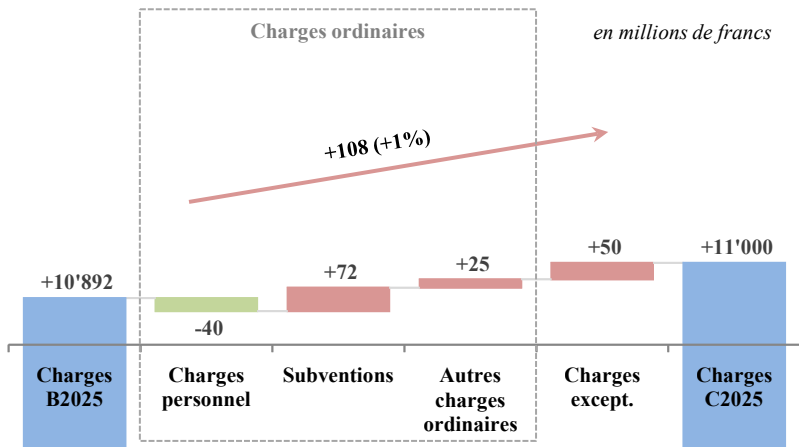
Cet excédent budgétaire de 197 millions de francs provient de différentes sources :

- En premier lieu, la distribution de la BNS dépasse le budget de 117 millions de francs. Après 2 années sans versement, les distributions aux cantons ont repris grâce au bénéfice 2024 de 80,7 milliards de francs réalisé et annoncé par la BNS en janvier 2025, après le vote du budget de l'Etat. Le canton a ainsi perçu de la BNS 145 millions de francs, surpassant largement les 28 millions de francs initialement budgétés en référence au rappel de la 6^e série de billets.
- En second lieu, les reprises de provisions et de dépréciations d'actifs totalisent 95 millions de francs (contre 4 millions de francs au budget). Cet écart s'explique principalement par la dissolution de provisions devenues sans objet (30 millions de francs) et, surtout, par le recouvrement de créances fiscales précédemment dépréciées à hauteur de 59 millions de francs.

Enfin, la hausse de 241 millions de francs des autres revenus par rapport aux comptes 2024 est principalement liée à la rétrocession de la BNS (+145 millions de francs), à l'augmentation des reprises de provisions et dépréciations de créances (+75 millions de francs), et à la croissance des produits d'intérêts sur les créances résultant de revenus fiscaux (+33 millions de francs).

4. Charges

4.1 Comparaison entre les comptes et le budget



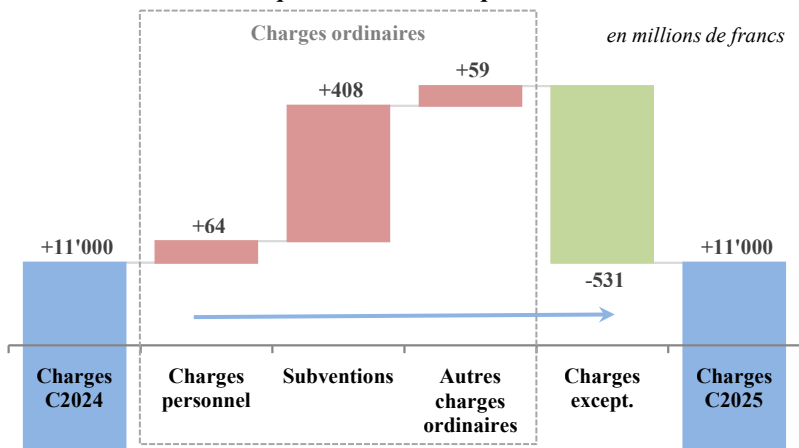
Les charges totales atteignent 11 milliards de francs en 2025 et affichent un excédent de 108 millions de francs (+1%) par rapport à l'enveloppe budgétaire. Ce dépassement résulte de la hausse des charges ordinaires (+57 millions de francs) et des dépenses à caractère exceptionnel (+50 millions de francs). Pour l'année 2025, est considéré comme exceptionnel, l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire, à hauteur de 50 millions de francs.

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2025	Budget B2025	Ecart	Ecart except.	Hors except.
Charges de personnel	2'960	2'999	-40	-	-40
Charges de fonctionnement	535	555	-20	-	-20
Subventions	5'167	5'095	+72	-	+72
Charges de transfert diverses	1'366	1'350	+16	-	+16
Dotations aux amortissements	497	488	+9	-	+9
Autres charges d'exploitation	177	139	+38	-	+38
Charges financières	186	203	-17	-	-17
Amortissement réserve budgétaire	111	61	+50	+50	-
Total des charges	11'000	10'892	108	+50	+57

Les dépenses ordinaires (hors charges à caractère exceptionnel) affichent un léger dépassement de 57 millions de francs par rapport au budget 2025 (+0,5%). Cet écart s'explique par les éléments suivants :

- Les charges de personnel présentent un solde positif de 40 millions de francs par rapport au budget (-1,3%). Vu les délais de recrutement, certains postes prévus n'ont pas pu être pourvus dans les temps escomptés en 2025.
- Les subventions affichent un dépassement de 72 millions de francs par rapport au budget. Les besoins se sont avérés plus importants que prévu tant pour les entités (+43 millions de francs), que pour la population (+29 millions de francs). Le canton a accordé des subventions uniques pour financer la Fondation pour l'adaptation de la Genève internationale (25 millions de francs), et pour fournir une aide humanitaire d'urgence aux populations civiles de Gaza (5 millions de francs). Par ailleurs, le vif succès de la gratuité des abonnements UNIRESO a généré un coût additionnel de 22 millions de francs, partiellement compensé par une réduction de 11 millions de francs de l'indemnité versée aux opérateurs de transports publics. Quant aux subventions à la population, l'aide sociale versée par l'Hospice général a nécessité une dépense supplémentaire de 39 millions de francs pour couvrir les besoins croissants de la population. Les mesures éducatives et de placements ont également dépassé le budget de 16 millions de francs. Ces dépassements ont toutefois été atténués par les prestations complémentaires cantonales (-12 millions de francs) ou encore les mesures cantonales en faveur du chômage (-7 millions de francs) moins importantes que prévu.
- Concernant les charges de transfert diverses, le dynamisme de l'activité stationnaire hospitalière et des soins à domicile génère un dépassement de 28 millions de francs. Cet excédent est toutefois atténué par un financement résiduel des soins en EMS moins importants que prévu (-4 millions de francs).
- Les autres charges d'exploitation excèdent le budget de 38 millions de francs, en raison notamment d'une augmentation de 17 millions de francs des dépréciations de créances fiscales.

4.2 Evolution des comptes 2024 aux comptes 2025



La stabilité des charges de l'Etat entre 2024 et 2025 résulte d'une contraction de 531 millions de francs des charges à caractère exceptionnel, intégralement compensée par une progression équivalente des charges ordinaires.

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2025	Comptes C2024	Ecart	Ecart except.	Hors except.
Charges de personnel	2'960	2'896	+64	-	+64
Charges de fonctionnement	535	492	+43	-	+43
Subventions	5'167	4'759	+408	-	+408
Charges de transfert diverses	1'366	1'303	+63	-	+63
Dotations aux amortissements	497	519	-22	-41	+19
Autres charges d'exploitation	177	183	-6	-	-6
Charges financières	186	206	-20	-	-20
Amortissement réserve budgétaire	111	642	-530	-490	-40
Total des charges	11'000	11'000	+63	-531	+531

Les charges à caractère exceptionnel enregistrent une forte diminution de 531 millions de francs. Ce repli s'explique principalement par la réduction de l'amortissement supplémentaire de la réserve budgétaire, qui s'établit à 50 millions de francs en 2025 contre 541 millions de francs en 2024. Ce mouvement est accentué par un effet de base favorable lié à l'absence de la charge d'amortissement de logiciels constatée en 2024 (41 millions de francs).

Hors éléments exceptionnels, les dépenses ordinaires croissent de 531 millions de francs (+4,8%), sous l'effet des facteurs suivants :

- Les charges de personnel augmentent de 64 millions de francs (+2,2%), sous l'effet conjugué des nouveaux recrutements et de l'octroi de l'annuité au personnel de l'Etat.
- La progression des charges de fonctionnement est principalement portée par les honoraires versés aux mandataires (+19 millions de francs), les frais d'entretien et de maintenance (+8 millions de francs) et les loyers de logiciels (+6 millions de francs).
- La croissance des subventions, de 408 millions de francs par rapport aux comptes 2024, avait été anticipée au budget, et se répartit entre les entités (+241 millions de francs) et la population (+168 millions de francs). Outre les aides uniques – 30 millions de francs pour les organisations internationales (OI), les organisations non gouvernementales (ONG) et Gaza –, la croissance des subventions aux entités vise à atténuer les surcoûts occasionnés par les mécanismes salariaux, et à financer de nouveaux dispositifs. L'Etat a notamment renforcé son soutien en faveur de la mobilité via UNIRESO (+54 millions de francs pour la gratuité ciblée des abonnements) et les TPG (+41 millions de francs avec le renforcement de l'offre). Le soutien à l'Hospice général (+9 millions de francs) a également permis de renforcer les effectifs dédiés aux migrantes et migrants. Quant aux subventions en faveur de la population, l'aide sociale versée par l'Hospice général a augmenté de 79 millions de francs pour couvrir les besoins croissants de la population, tandis que les subsides LAMal augmentent de 57 millions de francs, sous l'effet conjugué de la hausse des primes et de l'augmentation du nombre d'ayants droit.
- La hausse des charges de transferts diverses est portée par la croissance de l'activité des soins stationnaires hospitaliers, des soins à domicile et de soins en EMS (+26 millions de francs). Par ailleurs, les charges liées à la péréquation fédérale continuent d'augmenter (+53 millions de francs), portant le coût net de la péréquation, déduction faite de la compensation des charges reçue, à 253 millions de francs en 2025, contre 199 millions de francs en 2024.
- Le dynamisme des investissements accroît les dotations aux amortissements.
- Les charges financières reculent grâce à la baisse des taux d'intérêt.

5. Investissements

5.1 Investissements nets

<i>en millions de francs</i>	Comptes C2025	Budget Comptes B2025	Comptes C2024	Ecart C2025/B2025		Evolution C2025/C2024	
Dépenses d'investissement	678	756	660	-78	-10%	+18	3%
Recettes d'investissement	33	40	24	-7	-17%	+9	38%
Investissements nets	645	716	636	-71	-10%	+9	1%

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

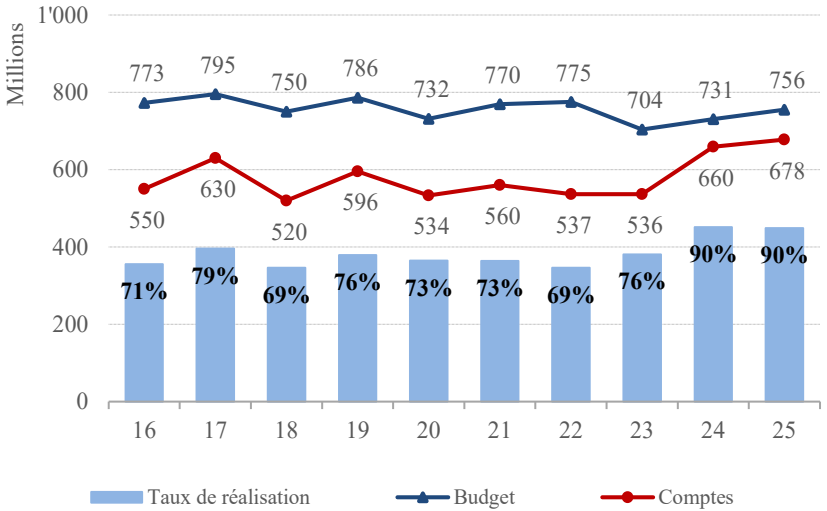
En 2025, les investissements nets s'élèvent à 645 millions de francs. Ce montant se décompose en 678 millions de francs de dépenses, partiellement compensées par 33 millions de francs de recettes d'investissement.

5.2 Dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement se maintiennent à un niveau élevé (678 millions de francs), dépassant légèrement celui de 2024 (+18 millions de francs).

L'année 2025 a été marquée par la poursuite de chantiers d'envergure, notamment l'extension du réseau de transports publics avec le début des travaux du tramway des Nations, ainsi que par des travaux de transition énergétique des bâtiments de l'Etat. Le canton a également franchi une étape clé avec la finalisation de la première partie de la renaturation de l'Aire et de la Drize dans le secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV). L'engagement écologique de l'Etat s'est aussi traduit par le versement d'une nouvelle tranche de subvention pour l'électrification de la flotte des TPG. Par ailleurs, d'importantes dotations ont été allouées à la construction de logements d'utilité publique (LUP).

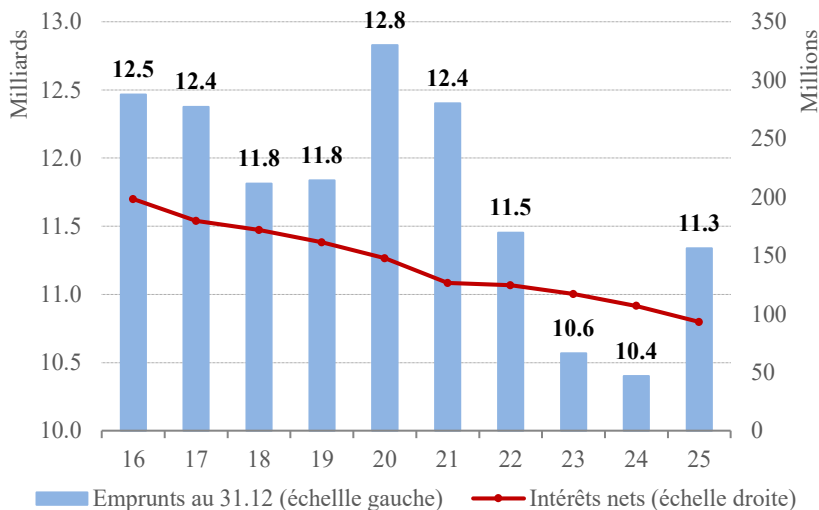
5.3 Taux de réalisation



En 2025, les dépenses d'investissement atteignent un taux de réalisation de 90%, un niveau identique à celui de l'année précédente. Ce taux, nettement supérieur au taux moyen de la période 2019-2023 (75%), confirme l'efficacité de la mesure prise par le Conseil d'Etat dès 2024 : élaborer des budgets d'investissements davantage calibrés selon la maturité des projets et la capacité d'exécution de l'administration.

6. Dette

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



Au 31 décembre 2025, la dette financière (emprunts hors prêts CPEG et Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois (FPTPG)) s'élève à 11,3 milliards de francs, affichant une augmentation de 937 millions de francs par rapport à la fin 2024.

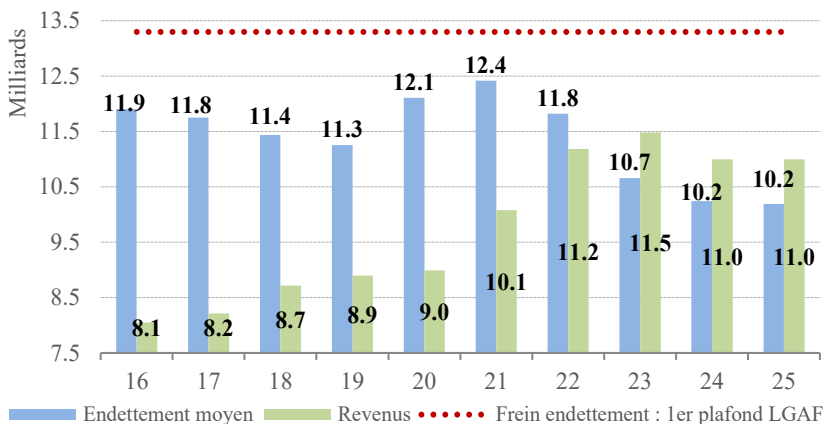
Ce mouvement s'explique par les 2 facteurs suivants :

- le versement volontaire de 500 millions de francs effectué en faveur de la CPEG, au titre du remboursement du prêt simultané conclu lors de sa recapitalisation. Ce versement permet de réaliser une économie d'intérêts, les conditions de refinancement sur le marché étant plus favorables que le taux appliqué au prêt de la CPEG;
- des encaissements fiscaux particulièrement soutenus, enregistrés dans les derniers jours de l'année 2025. Ces flux ont contribué à accroître les liquidités disponibles sur les comptes en banque de 456 millions de francs au 31 décembre 2025. Ces surplus de trésorerie n'ont pu être utilisés qu'au mois de janvier 2026 pour diminuer la dette (diminution de 1,2 milliard de francs en janvier 2026).

Enfin, les charges d'intérêts sur emprunts ont poursuivi leur recul en 2025, portées par la baisse du niveau général des taux. Elles s'établissent à 93 millions de francs (contre 107 millions de francs en 2024), soit une

diminution de 14 millions de francs par rapport à 2024 et de 11 millions de francs par rapport au budget.

6.2 Frein à l'endettement



En 2025, l'endettement moyen (moyenne de la somme des emprunts en fin de mois) demeure stable à 10,2 milliards de francs, à l'instar des revenus totaux de l'Etat qui se maintiennent à 11 milliards de francs.

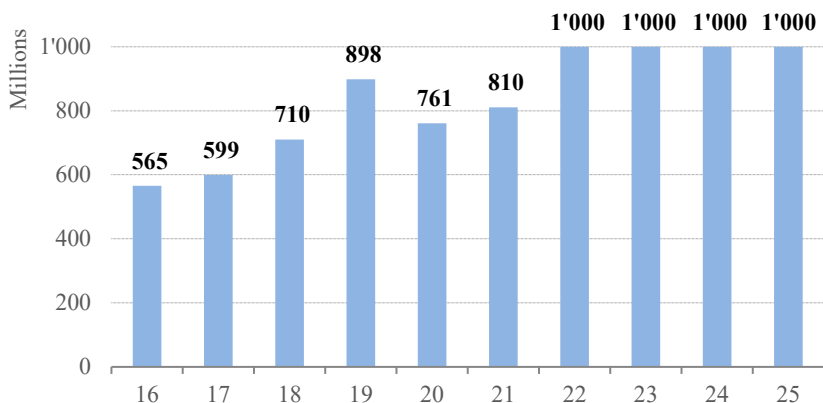
Les revenus restent supérieurs au niveau de l'endettement moyen. L'objectif à long terme, visant à limiter l'endettement à un montant inférieur ou égal au total des revenus du compte de résultat, est pleinement atteint. Par conséquent, les mesures de restrictions liées au mécanisme du frein à l'endettement, tel que défini par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05), ne s'appliquent plus à ce stade.

7. Affectation du résultat à la réserve budgétaire

L'amortissement de la réserve budgétaire lié à la recapitalisation de la CPEG relève de la compétence du Conseil d'Etat. Il constitue une charge non monétaire qui a un effet sur l'excédent final des comptes.

En 2025, cette réserve a fait l'objet d'un amortissement ordinaire de 59 millions de francs. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a décidé d'affecter l'excédent de revenu de 50 millions de francs à un amortissement comptable supplémentaire de la réserve budgétaire. Cette opération permet de présenter un résultat final équilibré (nul). Au total, la réserve budgétaire CPEG a ainsi été réduite de 109 millions de francs en 2025.

8. Réserve conjoncturelle



Le montant de la réserve conjoncturelle s'établit à 1 milliard de francs depuis fin 2022.

9. Conclusion

L'exercice 2025 se solde par un résultat excédentaire. Le Conseil d'Etat en prend acte avec retenue. Il appelle à n'y voir aucun signe d'équilibre structurel.

Cet excédent repose, en effet, sur des facteurs indépendants de l'action des autorités cantonales : des correctifs fiscaux par nature imprévisibles et la reprise des versements de la BNS. De tels éléments sont à considérer comme des aubaines et non des acquis. Ils ne sauraient constituer des fondements sur lesquels établir durablement un pilotage des finances publiques.

A l'issue de cet exercice 2025, force est de constater que les charges de l'Etat de Genève poursuivent un taux de croissance très élevé, identique à celui adopté durant les années de haute conjoncture, lorsque les recettes fiscales étaient portées par les performances exceptionnelles des entreprises du commerce de gros, de la finance et de l'horlogerie. Or, la progression des revenus du canton n'a plus le caractère hors norme des périodes passées.

Le Conseil d'Etat rappelle également que Genève est le canton le plus endetté de Suisse. Les revenus extraordinaires devraient, par conséquent, être utilisés pour rembourser la dette et non pas servir à éponger des déficits budgétaires. Plus que jamais, les comptes 2025 mettent en lumière la nécessité de maîtriser cette dynamique des charges structurellement orientée à la hausse qui, sans encadrement, dépassera largement la capacité de croissance des recettes cantonales.

Cette pression grandissante sur les dépenses publiques impose l'adoption d'un plan d'économies. Il en va particulièrement de la capacité de notre canton à conserver la notation financière AA+ de l'agence Standard & Poor's et, plus fondamentalement, à servir sa population.

Commentaire article par article

Art. 1 Etats financiers

L'article 1 traite de l'approbation formelle des états financiers.

Les états financiers sont joints à la présente loi. Ils sont également publiés dans la partie « états financiers » du tome 1 du rapport sur les comptes individuels 2025. Le tome 1 comprend également le rapport de révision sur les états financiers individuels au 31 décembre 2025, la liste des prêts et participations de l'Etat, le rapport sur les fonds et libéralités, ainsi que les informations relatives aux obligations sociales avec l'attestation annuelle correspondante (ces informations font l'objet d'un contrôle spécifique de l'organe de révision).

Les états financiers comprennent le compte de résultat, le compte d'investissement, le tableau des flux de trésorerie, le bilan, le tableau de mouvements des fonds propres (situation nette) et les notes annexes.

La capitalisation complémentaire des caisses de prévoyance par l'Etat de Genève au 1^{er} janvier 2020 s'est accompagnée de la mise en œuvre d'un instrument de politique budgétaire dénommé « réserve budgétaire à amortir » (art. 6A, al. 1 et 4 LGAF). Cette réserve budgétaire (négative) figure dans les fonds propres du bilan et représente le coût total net des recapitalisations des caisses de prévoyance à charge de l'Etat. Ce coût est amorti en charge de fonctionnement sur une durée fixée par les lois relatives aux recapitalisations de la CPEG (loi 12228 modifiant la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, du 14 septembre 2012 (LCPEG; rs/GE B 5 22)) et de la FPTPG (loi 12364 modifiant la loi concernant la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des Transports publics genevois, du 29 novembre 2013 (LFPTPG; rs/GE B 5 40)).

L'effet de cet instrument de politique budgétaire sur le compte de résultat est présenté distinctement avec *le résultat net* avant amortissement de la réserve budgétaire et *l'excédent final* après cet amortissement (art. 6A, al. 5 LGAF).

Les états financiers de l'Etat pour l'exercice 2025 présentent les données financières suivantes :

- le total du bilan est de 21 711 millions de francs;
- le résultat net (avant amortissement de la réserve budgétaire) présente un excédent de revenu de +111 millions de francs;
- l'excédent final (après amortissement de la réserve budgétaire) présente un excédent nul;
- l'investissement net selon le compte d'investissement est de 645 millions de francs;
- la variation nette des liquidités est de +456 millions de francs;
- le total des fonds propres est de +2 103 millions de francs.

Art. 2 Réserve conjoncturelle

La réserve conjoncturelle figure dans les fonds propres (voir tableau de mouvements des fonds propres des états financiers).

L'attribution à la réserve conjoncturelle ou son utilisation se font après détermination de l'excédent final.

Les modalités d'utilisation de la réserve conjoncturelle ont été modifiées par les dispositions transitoires relatives à la mise en œuvre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS, du 28 septembre 2018 (RFFA) :

- en cas d'excédent final déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée à concurrence du montant de pertes qui excèdent la limite du déficit admissible, selon l'article 12, alinéa 2, lettre b, et l'article 68, lettre a^{bis} LGAF;
- en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à hauteur de l'excédent final de revenu.

Dans les comptes 2025, la réserve conjoncturelle ne fait l'objet d'aucune alimentation ou utilisation.

Art. 3 Crédits supplémentaires

Les crédits supplémentaires pour l'exercice 2025 sont présentés dans le tome 2 du rapport sur les comptes 2025.

Les crédits supplémentaires sont destinés à couvrir des dépassements au budget de fonctionnement.

Les dépassements de crédits sont présentés par nature et par programme et s'entendent sans compensation. Ainsi, il est possible d'avoir, pour une nature de charge, des dépassements de crédit au niveau des programmes et une économie au niveau des comptes de l'Etat pour le total de cette même nature.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes consultables sur internet :

- 1) *Etats financiers individuels*
- 2) *Liste des prêts et participations*
- 3) *Rapport sur les fonds et libéralités*
- 4) *Rapport sur les obligations sociales*
- 5) *Liste des crédits supplémentaires*

https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13790_annexes.pdf