



Projet de loi du Conseil d'Etat

Date de dépôt : 19 août 2026

Projet de loi

instituant une garantie d'un montant maximum de 230 000 000 francs en faveur de l'Hospice général pour le financement par emprunt des besoins en infrastructures pour la migration

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 31, alinéa 2, de la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017;
vu l'article 46, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013;
décrète ce qui suit :

Art. 1 Garantie

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à garantir par un cautionnement simple le remboursement d'un ou des emprunts à hauteur de 230 000 000 de francs au maximum en faveur de l'Hospice général en lien avec le financement d'infrastructures dédiées à la migration.

² Le montant résiduel de ce cautionnement est mentionné en pied du bilan de l'Etat de Genève.

Art. 2 Octroi de la garantie

L'octroi de la garantie est réalisé par le biais d'un arrêté du Conseil d'Etat publié dans la feuille d'avis officielle.

Art. 3 Rémunération de la garantie

Cette garantie fait l'objet d'une rémunération inscrite chaque année dans la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève.

Art. 4 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Préambule

Ce projet de loi vise à octroyer la garantie de l'Etat pour les futurs emprunts souscrits par l'Hospice général destinés à financer les investissements dans les infrastructures d'hébergement pour les migrantes et les migrants.

Cette garantie de l'Etat a pour objectif de permettre à l'Hospice général d'obtenir de meilleures conditions de financement (pour une enveloppe d'emprunts s'élevant à 230 millions de francs). Cette solution offre une flexibilité et une autonomie à l'Hospice général afin de planifier au mieux ses besoins de trésorerie et de financement.

2. Bases légales

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05), précise, à son article 46, que *« lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut engager l'Etat à garantir la dette d'un débiteur sous la forme d'un cautionnement simple au sens de l'article 495 du code des obligations. Le débiteur rémunère l'Etat pour l'octroi de sa garantie »*.

La loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 (LOIDP; rs/GE A 2 24) fixe le cadre général applicable aux établissements publics. Elle précise à son article 31 alinéa 2, que *« les institutions peuvent également emprunter sur le marché des capitaux, acquérir et aliéner des biens immobiliers »*. La LOIDP, respectivement la loi spéciale relative à l'institution, fixent les compétences pour autoriser de telles opérations. Le Conseil d'Etat est autorisé à garantir les emprunts de l'institution alors que l'autorisation du Grand Conseil est nécessaire pour la garantie des emprunts dépassant 50 millions de francs.

3. Missions de l'Hospice général

L'Hospice général a la charge de l'aide sociale, notamment l'aide financière, l'accompagnement et la réinsertion. Pour rappel, l'article 215, alinéa 3, de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), précise que *« le canton garantit les prestations de l'Hospice général. Il lui donne les moyens d'accomplir ses tâches et couvre ses excédents de charges par un crédit porté chaque année au budget cantonal »*.

De plus, l'Hospice général est chargé des tâches d'assistance qui incombent au canton de Genève en vertu de la législation fédérale sur l'asile (art. 3 al. 3 LHG). L'Hospice général assure donc notamment la prise en charge des requérants d'asile, des personnes admises provisoirement en Suisse ainsi que des personnes bénéficiant d'une protection provisoire.

L'Hospice général constitue donc un pilier essentiel dans le système social et sanitaire de notre canton et il semble donc indispensable d'anticiper toute problématique de trésorerie qui mettrait en péril le dernier filet social pour la population la plus vulnérable et défavorisée de Genève. L'Hospice général garantit l'accès aux droits fondamentaux avec un accès à l'hébergement, un accompagnement social, d'insertion professionnelle et des soins de santé.

L'Hospice général a dû faire face ces dernières années à une succession de crises majeures (Covid, inflation et migratoire). La progression des prestations nettes versées au titre de l'aide sociale est passée de +31% sur la période 2015-2020 et à +51% sur la période 2020-2025. S'agissant de l'asile, les prestations nettes ont diminué de -8,2% entre 2015 et 2020, mais ont été multipliées par 3,2 entre 2020 et 2025. L'Hospice général doit donc répondre à des besoins importants en ressources humaines et en hébergement.

4. Trésorerie de l'Hospice général

L'Hospice général doit régulièrement faire face à des creux de trésorerie du fait de décalages entre ses dépenses et la réception des subventions fédérales ainsi qu'à des délais importants de recouvrement de ces créances inhérents à son activité.

Le volume des prestations qui augmentent ces dernières années accroît mécaniquement en valeur ces creux de trésorerie.

Il est essentiel de préciser que ce manque de liquidité n'est pas dû à un sous-financement de l'Etat des prestations de l'Hospice général durant ces dernières années. Il s'agit de décalages entre les flux de trésorerie sortants et entrants.

L'Hospice général décaisse en moyenne 4,2 millions de francs par jour et a octroyé pour plus de 800 millions de francs de prestations pour l'action sociale et l'asile en 2025. Les prévisions pour 2026 s'approchent même de 900 millions de francs. Ces paiements de prestations sont majoritairement couverts par les versements mensuels des subventions du canton de Genève ainsi que par les virements trimestriels de la Confédération pour les prestations d'asile.

5. Caisse centralisée de l'Etat

L'Hospice général est au bénéfice d'une convention de trésorerie avec l'Etat. Ce dispositif de la caisse centralisée de l'Etat de Genève (mécanisme de *cash-pooling*¹) permet d'assurer le financement du besoin en fonds de roulement de l'entité.

Le but principal de la caisse centralisée est d'optimiser les flux de trésorerie entre l'Etat et les principales entités subventionnées et accessoirement de couvrir les besoins ponctuels de financement à très court terme de ces dernières. Par exemple, cette possibilité est utilisée pour couvrir les décalages temporels des versements du Secrétariat d'Etat aux migrations pour les prestations d'asile ainsi que pour amortir les délais de recouvrement des créances de l'Hospice général.

La limite d'utilisation du *cash-pooling* est fixée à 80 millions de francs et a récemment été relevée de manière temporaire à 160 millions de francs jusqu'au 31 décembre 2026.

Elle n'a pas pour objectif de couvrir des besoins de financements structurels ou permanents comme les investissements qui nécessitent un financement pérenne.

6. Investissements de l'Hospice général à financer

Contexte :

Les vagues migratoires successives, notamment celle de 2022, ont intensifié la pression sur les capacités d'hébergement de l'Hospice général, imposant des solutions d'urgence telles que la conversion de bureaux en logements. Afin d'assurer une réponse plus pérenne à cette problématique, plusieurs projets de centres d'hébergements collectifs ont été initiés et nécessitent un financement adéquat².

Depuis 2015, dans le contexte des conséquences prolongées de la crise syrienne, le développement des structures d'hébergement s'est

¹ Comme le prévoit la convention de trésorerie entre l'Hospice général et l'Etat de Genève, le besoin de trésorerie nécessaire au financement du fonds de roulement de l'Hospice général est couvert par le mécanisme de *cash-pooling* automatique au travers d'une avance de trésorerie de l'Etat de Genève.

² Pour rappel, entre 2017 et 2025, l'Hospice général a financé les infrastructures d'hébergements collectifs destinés à l'asile au moyen d'emprunts obligataires, ou de prêts privés pour un montant total de 147,5 millions de francs. En 2025, l'Hospice général a notamment mis en service 2 projets majeurs : le centre des Cherpines et le centre Arve 2.

considérablement intensifié afin de répondre à une demande croissante en places d'accueil. Cette évolution a nécessité la mobilisation de ressources financières substantielles, ces financements ayant dû être assumés par l'Hospice général. Historiquement, la Confédération soutenait le développement des infrastructures d'hébergement par l'octroi de prêts (notamment pour les centres des Tattes et Anières). Toutefois, ce mécanisme de soutien ayant pris fin, l'Hospice général a été contraint de revoir, dès 2015, les modalités de financement de ces structures.

Entre 2017 et 2020, des conditions de marché favorables ont permis de conclure plusieurs emprunts pour un montant total de 67,5 millions de francs, sur des durées allant jusqu'à 8 ans et à des taux compris entre 0,2% et 0,75%. Depuis 2024, les conditions de financement se sont durcies et les refinancements s'effectuent désormais à des taux compris entre 0,8% et 1,15%.

Par ailleurs, certaines contraintes structurelles demeurent dans l'accès au financement. Il subsiste notamment des difficultés à obtenir des financements sur de longues durées, en particulier sur 10 ans, ainsi qu'une adéquation parfois partielle entre les instruments financiers disponibles et les besoins spécifiques liés aux projets d'hébergement. Ces éléments imposent une adaptation continue des stratégies de financement.

Les analyses réalisées mettent en évidence la nécessité de renforcer les mécanismes de sécurisation des financements. Plusieurs établissements prêteurs considèrent en effet qu'une garantie de déficit présente un niveau de sécurité et d'attractivité inférieur à celui d'un cautionnement. Dans cette perspective, le cautionnement apparaît comme un instrument déterminant, permettant notamment :

- de sécuriser les créanciers;
- d'élargir le cercle des établissements prêteurs;
- d'obtenir des conditions de financement plus favorables, tant en matière de taux que de durée;
- d'améliorer l'accès et la fluidité des opérations sur les marchés financiers.

Au-delà des aspects strictement financiers, plusieurs enjeux opérationnels doivent également être pris en considération. Ceux-ci concernent notamment la prolongation de la durée d'exploitation des sites existants ainsi que la mise à disposition rapide de nouvelles capacités d'hébergement afin de répondre aux besoins urgents.

Dans ce contexte, le développement des capacités d'hébergement demeure une priorité stratégique majeure. Bien que l'environnement

financier conserve certains atouts, il reste marqué par plusieurs contraintes structurelles nécessitant une adaptation des outils de financement. Le renforcement des mécanismes de cautionnement, combiné à une politique active de prospection et de développement, doit permettre de sécuriser les financements nécessaires et de répondre de manière efficiente à l'augmentation des besoins en capacités d'accueil.

Estimation du besoin :

L'Hospice général estime les besoins de financement liés aux infrastructures destinées à l'accueil des personnes relevant du domaine de la migration à environ 230 millions de francs. Ce montant se compose, d'une part, de 140 millions de francs destinés aux investissements nécessaires à la création de nouvelles capacités d'hébergement d'ici à 2030 et, d'autre part, de 90 millions de francs correspondant au renouvellement d'emprunts arrivant prochainement à échéance.

Selon les hypothèses retenues dans le cadre de l'élaboration du plan financier quadriennal 2027-2030 (PFQ 2027-2030) de l'Hospice général, celui-ci devra créer, sur la période couverte par le PFQ 2027-2030, 1 340 nouvelles places d'hébergement collectif afin de stabiliser les capacités de son dispositif d'accueil. Parmi celles-ci, 870 places devront être réalisées dès 2027.

Le coût des places d'hébergement varie sensiblement selon les projets, notamment en fonction de leur localisation géographique, de leur dimension, des équipements prévus ainsi que du type de structure concerné. Les capacités d'accueil peuvent être développées soit sous la forme de centres d'hébergement collectifs (CHC), soit sous celle de plateaux d'hébergement collectifs (PHC).

Les CHC correspondent à des structures d'hébergement pérennes, conçues et réalisées spécifiquement pour l'accueil des personnes relevant du domaine de la migration. En raison de leur nature et des infrastructures qu'ils requièrent, le coût d'investissement par place y est plus élevé.

A l'inverse, les PHC consistent généralement en la transformation temporaire d'anciens bâtiments administratifs ou d'autres locaux existants en espaces d'hébergement, dans l'attente de solutions plus durables. Leur coût d'aménagement par place est dès lors plus modéré.

Sur la base de l'historique des projets menés par l'Hospice général depuis 2020, le coût moyen de réalisation d'une place en CHC est estimé à environ 165 000 francs, tandis qu'il s'élève à environ 16 500 francs pour une place en PHC.

Compte tenu de la composition actuelle du parc d'hébergement de l'Hospice général destiné à l'accueil des migrantes et des migrants, l'hypothèse retenue pour l'estimation des futures ouvertures de places repose sur une répartition de 60% de CHC et de 40% de PHC. Sur cette base, le coût moyen estimé des futures places à financer s'établit à environ 105 000 francs par place, soit un besoin total d'investissement de l'ordre de 140 millions de francs pour 1 340 nouvelles places d'ici à 2030.

La planification fine des projets d'investissement et de leur financement dépendra fortement des opportunités du marché. Il sied de rappeler que l'Hospice général rencontre des contraintes fortes dans sa recherche de lieux d'hébergements compte tenu du marché immobilier genevois. Ces contraintes se traduisent par une disponibilité limitée des sites, le dépôt de recours et une hétérogénéité des coûts par projet. Plusieurs projets sont d'ores et déjà en cours ou prévus. Citons par exemple, la construction d'un centre d'hébergement à Aïre, offrant 32 places pour les familles et 44 places individuelles pour les réfugiées et réfugiés mineurs non accompagnés. Ce projet est déjà initié et aura fait l'objet d'investissements à hauteur de plus de 19 millions de francs à fin 2026. Le projet des Coudriers est également prévu pour 340 places pour un coût d'environ 45 millions de francs. Il s'agira d'une construction d'un bâtiment pérenne sur un terrain appartenant à l'Etat. Des travaux de rénovation des bâtiments des Tattes acquis par l'Hospice général en 2025 sont également prévus pour une enveloppe d'environ 25 millions de francs.

Par ailleurs, les emprunts contractés afin de financer la construction et l'aménagement de centres d'hébergement destinés à l'accueil des personnes relevant du domaine de la migration arrivent progressivement à échéance et doivent, dès lors, faire l'objet d'un renouvellement. Les coûts liés à ces infrastructures, demeurent toutefois à la charge de l'Hospice général, lequel ne dispose pas des ressources financières suffisantes pour absorber seul de telles dépenses d'investissement. Dans ce contexte, le refinancement des emprunts concernés apparaît indispensable afin d'assurer la continuité du dispositif d'hébergement.

Les emprunts arrivant à maturité au cours de l'année 2026 représentent un montant total de 90 millions de francs. Ceux-ci concernent principalement des centres d'hébergement collectifs (Cherpines, Arve 2, Rigot, Seymaz, Feuillasse, Bac, Tattes et Praille). Une part plus limitée de ces montants se

rapporte également à des plateaux d'hébergement collectif (Arve 1, Terrassière, Artisans, Ferney, Augustins, Modulis, Casai et Cointtrin).

Pour résumer, l'Hospice général a étudié les différentes options de financement envisageables à moyen et long terme (émission obligataire ou recours au financement privé) et a finalement dû se refinancer par des emprunts à court terme, à des conditions toutefois peu compétitives. Il apparaît donc primordial que l'Hospice général bénéficie du soutien de l'Etat pour trouver des solutions pérennes tout en minimisant les coûts pour le Grand Etat dans son ensemble. Il s'agit notamment de financer les besoins générés par les investissements dans les infrastructures d'hébergement des migrantes et des migrants qui ne peuvent être absorbés par la caisse centralisée.

Par conséquent, octroyer une garantie de l'Etat par le biais de cette loi permettra à l'Hospice général d'emprunter avec des conditions plus intéressantes (se rapprochant de celles de l'Etat) dans une enveloppe permettant de répondre aux besoins évolutifs de l'accueil des migrantes et des migrants (230 millions de francs). Cette solution offre une flexibilité et une autonomie à l'Hospice général afin de planifier au mieux ses besoins de trésorerie et de financement.

7. Commentaires par article

Article 1

Cet article porte sur le cautionnement simple dont se porte garant le Conseil d'Etat pour les emprunts futurs contractés par l'Hospice général en vue des projets d'infrastructures pour la migration.

Article 2

Cet article porte sur l'octroi de la garantie qui doit être fait par voie d'arrêté du Conseil d'Etat.

Article 3

Cet article est la consécration de ce que prévoit l'article 46, alinéa 2 LGAF.

Article 4

Cet article précise l'applicabilité de la LGAF.

8. Conclusion

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi, en vue d'autoriser le Conseil d'Etat à garantir les emprunts de l'Hospice général pour financer les infrastructures d'hébergements pour la migration pouvant atteindre 230 000 000 de francs. Cet octroi permettra à l'Hospice général d'assurer durablement ses missions d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des personnes migrantes, conformément aux obligations légales et humanitaires du canton. Cette mesure, proportionnée et justifiée, garantit la stabilité financière nécessaire à la poursuite de ces prestations essentielles, tout en préservant les intérêts du canton. Ne pas recourir à cette garantie contribuerait à accroître les coûts d'emprunts pour le « grand Etat » dans son ensemble et à ne pas solutionner la situation de trésorerie complexe et délicate de l'Hospice général.

Annexes :

- 1) Préavis financier*
- 2) Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- Projet de loi présenté par le département de la cohésion sociale
- Objet : Projet de loi instituant une garantie d'un montant maximum de 230 000 000 francs en faveur de l'Hospice général pour le financement par emprunt des besoins en infrastructures pour la migration
- Rubrique(s) budgétaire(s) concernée(s) (CR et nature) :
CR : 02.22.40.00 / Nature : 446100
- Numéro(s) et libellé(s) de programme(s) concernés :
C05 Actions en matière d'asile et de migration
- Planification des charges et revenus de fonctionnement du projet de loi :

Les tableaux financiers annexés au projet de loi intègrent ☒ oui ☐ non la totalité des impacts financiers découlant du projet.

(en mios de fr.)	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Dès 2033
Ch. personnel	-	-	-	-	-	-	-	-
Biens et services et autres ch.	-	-	-	-	-	-	-	-
Ch. financières	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortissements	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres charges	-	-	-	-	-	-	-	-
Total charges	-	-	-	-	-	-	-	-
Revenus	-	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Total revenus	-	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Résultat net	-	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

♦ Inscription budgétaire et financement :

Les incidences financières de ce projet de loi seront ☒ oui ☐ non inscrites au projet de budget de fonctionnement dès 2027, conformément aux données du tableau financier.

Les incidences financières de ce projet de loi seront ☒ oui ☐ non inscrites au plan financier quadriennal 2027-2030.

Autre remarque : Ce PL ne génère aucune dépense. Hypothèse d'un octroi de la nouvelle garantie sur le montant maximum de 230 millions de francs dès 2027, rémunération à 0.125 % (287 500 francs / an en revenus de fonctionnement dès 2027).

La planification du financement des projets d'investissement dépendra fortement des opportunités du marché immobilier. À cet égard, l'hypothèse d'une utilisation intégrale de la garantie dès 2027 est donc retenue.

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le : 16 juin 2026



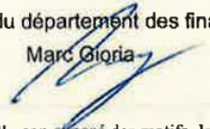
Signature du responsable financier :

Rogers Binder

2. Avis du département des finances

Genève, le 16 juin 2026

Visa du département des finances :



Marc Gloria

N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, le tableau financier et ses annexes transmis le 05.06.2026.

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET

Projet de loi instituant une garantie d'un montant maximum de 230 000 000 francs en faveur de l'Hospice général pour le financement par emprunt des besoins en infrastructures pour la migration

Projet présenté par le le département de la cohésion sociale

(montants annuels, en mios de fr.)	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	dès 2033
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
30 Salaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ETP Nombre Equivalent Temps Plein	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières [34] 1.375%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29
Revenus [40 à 46]	0.00	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29

Remarques :

Ce PL ne génère aucune dépense. Hypothèse d'un octroi de la nouvelle garantie sur le montant maximum de 230 millions de francs dès 2027, rémunération à 0.125% (revenus de fonctionnement).

La planification du financement des projets d'investissement dépendra fortement des opportunités du marché immobilier. À cet égard, l'hypothèse d'une utilisation intégrale de la garantie dès 2027 est donc retenue.

Date et signature du responsable financier :

22/06/2026 