

Date de dépôt: 30 août 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier :

- a) M 1530-A** Proposition de motion de la Ville d'Onex pour la création d'un fonds cantonal de compensation pour charges communales excessives résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire
- b) M 1538-A** Proposition de motion de la Commune de Vernier pour la création d'un fonds cantonal de compensation pour charges communales exceptionnelles résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire
- c) M 1539-A** Proposition de motion de la Commune de Bellevue pour la création d'un fonds cantonal de compensation pour charges communales exceptionnelles résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire
- d) M 1553-A** Proposition de motion de la Ville de Carouge pour la création d'un fonds cantonal de compensation pour charges communales excessives résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Gabriel Barrillier

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires communales, régionales et internationales a examiné ces quatre motions lors des séances des 18 mai, 25 mai, 1^{er} juin et 15 juin 2004, sous la présidence de M^{me} Stéphanie Nussbaumer, le procès-verbal étant tenu par M. Christophe Vuilleumier.

Les motions adressées par quatre communes (Onex, Carouge, Bellevue et Vernier) sont libellées de façon identique et invitent le Grand Conseil à légiférer pour créer un fonds de compensation pour charges communales excessives résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire.

A noter que, depuis lors, la possibilité pour les communes de déposer des motions au Grand Conseil a été supprimée.

En bref, les motionnaires souhaitent que l'on crée un mécanisme cantonal spécifique pour soutenir les communes qui assument des tâches en matière d'équipement et d'aménagement sur lesquelles elles ne peuvent guère exercer d'influence. Les motionnaires considèrent en effet que le Fonds d'équipement communal (FEC), bien qu'il joue un rôle important de solidarité intercommunale, n'est toutefois pas l'instrument adéquat pour régler la question de la surcharge communale excessive résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement et d'équipement.

1) AUDITIONS

Séance du 18 mai 2004 :

- Audition de M^{me} Francette Meyer, maire, et de M. Marc Nobs, conseiller administratif de la Ville de Carouge :

Les deux représentants du Conseil administratif de Carouge doutent que le FEC permette de résoudre tous les problèmes qui résultent de mesures cantonales d'aménagement et d'équipement (CEVA, écoles, voiries, etc..). Il s'agit de distinguer clairement entre les frais d'investissement exigeant une aide directe limitée par le FEC des frais de fonctionnement supplémentaires induits par ces investissements dont les communes doivent supporter la

charge pour une durée plus longue. Ils sont d'avis que le FEC doit intervenir sur des projets communaux alors que les investissements réalisés pour des projets cantonaux devraient être financés par à un autre fonds. Toutefois, ils n'excluent pas de modifier, en les complétant, les statuts du FEC pour tenir compte de la charge résultant de mesures d'aménagement et d'équipement cantonales. Enfin, ils ne voient pas d'atteinte à l'autonomie communale puisque les nouvelles charges résultent de mesures d'aménagement et d'équipement cantonales.

- Audition de M. Claude Etter, conseiller administratif de la Commune de Bellevue, et président du Fonds d'équipement cantonal (FEC), et de M. Claude Sutter, chef des services financiers et de la surveillance des communes au DIAE :

Dans le cadre de Bellevue, la motion a été motivée par l'expansion très rapide qu'a connue cette commune, laquelle a dû supporter des frais d'investissement pour des infrastructures parallèles à certains projets cantonaux (20 millions pour des écoles et pour la voirie qui doivent être investis pour des nouveaux logements). M. Etter reconnaît que cette motion a un lien direct avec le FEC. Malheureusement, ce dernier est très limité et il est alimenté de manière aléatoire. En tous les cas, il est devenu trop faible pour aider à financer et supporter les mesures d'accompagnement nécessaires aux différents projets cantonaux qui se développent sur les communes. Ils précisent que si le FEC était alimenté régulièrement et de façon suffisante son intervention serait plus large et plus efficace. En sa qualité de président du FEC, M. Etter précise que la question d'un réaménagement du FEC est actuellement débattue au sein de l'Association des communes genevoises (ACG). Il n'est pas exclu que des propositions soient faites en accord avec le Conseil d'Etat, responsable du règlement de fonctionnement du FEC.

Séance du 25 mai 2004

- Audition de M. Laurent Nicole, conseiller administratif, et de M. Alain Walder, secrétaire général de la Commune d'Onex :

Lors de la construction de la Cité d'Onex voulue par le canton, les incidences financières n'avaient pas été prises en considération, raison pour laquelle la ville d'Onex n'a aucune marge de manœuvre et qu'elle destine la plupart de ses crédits d'investissement aux rénovations des bâtiments. Le FEC ne vise en principe que les projets intercommunaux. Dès lors, ils se déclarent favorables à une modification des statuts de ce fonds. Pour Onex, la motion traduit quasiment un appel au secours d'une collectivité publique

qui ne parvient à s'autofinancer qu'à hauteur de 3 millions de francs par année, alors qu'elle compte 17 000 habitants et que le montant des revenus des personnes morales se montent à 283 000 F. Les deux représentants d'Onex insistent pour que la dotation du FEC soit respectée.

Séance du 1^{er} juin 2004 :

- Audition de M. Georges Zufferey, conseiller administratif de la Commune de Vernier :

Il mentionne les plans localisés de quartiers (PLQ) et notamment le PLQ à Châtelaine, qui imposent la réalisation d'aménagements supplémentaires à la charge de la commune. Or, les rentrées fiscales inhérentes à ces mesures d'aménagement n'interviennent que dans un second temps. En outre, le FEC ne peut pas s'appliquer à des projets strictement communaux. Il estime qu'une révision des statuts du FEC pourrait suffire à atteindre les objectifs visés par les motions.

- Audition des représentants de l'Association des communes genevoises (ACG), soit MM. Pascal Chobaz, président, et Michel Hug, secrétaire général :

La prise de position écrite de l'ACG est jointe au présent rapport. L'ACG n'est pas intervenue dans l'élaboration des quatre motions. Elle confirme que les actions d'aménagement du territoire relèvent du canton mais que les communes doivent assumer les charges car les mesures d'accompagnement, notamment sociales, peuvent être importantes. Ils rappellent que le FEC n'a que deux missions : rembourser les intérêts des emprunts communaux et financer des projets intercommunaux. Il a été imaginé de créer un troisième volet au FEC pour aider à financer des projets strictement communaux résultant des mesures cantonales d'aménagement et qu'une telle modification de ce fonds devrait être envisagée conjointement par le canton, l'ACG et le FEC. D'une façon générale, les deux représentants de l'ACG ne jugent pas très utile de créer un nouveau fonds. Il vaudrait mieux respecter ce qui existe et préciser ce qu'on entend par « charges communales excessives résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire ». Il estime d'ailleurs que le terme « excessives » devrait être remplacé par le terme « extraordinaires ». Les représentants de l'ACG insistent sur le fait qu'un financement normal et régulier du FEC lui permettrait de répondre à la plupart des besoins en matière de mesures d'accompagnement des investissements d'équipement et d'aménagement.

Séance du 15 juin 2004 :

- Audition de M. Robert Cramer, président du Conseil d'Etat :

Ces motions sont intéressantes. Les besoins des communes sont variables en fonction de l'état de leurs finances. Le prévenant prône pour la flexibilité. Le Conseil d'Etat envisage de modifier les statuts du FEC afin de pouvoir financer des projets purement communaux. Une réflexion à cet égard est nécessaire. Les ressources du FEC devront être mieux assurées mais la révision de la loi sur les droits d'enregistrement a vidé de manière drastique les ressources du fonds. Il faut renvoyer ces motions au Conseil d'Etat qui proposera des solutions.

2) EXAMEN EN COMMISSION

Les motions déposées par quatre communes ont un caractère éminemment politique puisqu'elles touchent à l'autonomie communale, aux relations intercommunales, à la péréquation financière et aux relations entre le canton et les communes en matière d'équipement, d'aménagement et de financement de prestations importantes à la population. D'une manière générale, toutes les personnalités auditionnées, y compris le président du Conseil d'Etat et le président de l'Association des communes genevoises ainsi que tous les commissaires estiment qu'il n'est pas nécessaire de créer un nouveau fonds cantonal de compensation et qu'il suffirait de modifier et compléter les statuts du Fonds d'équipement cantonal (FEC), afin de répondre aux soucis manifestés par les Conseils municipaux des quatre communes motionnaires. Il est pris note que, précisément, l'Association des communes genevoises et le Conseil d'Etat sont prêts à faire des propositions pour améliorer le fonctionnement du FEC pour répondre aux besoins d'investissements extraordinaires de certaines communes suite à des mesures d'aménagement et d'équipement décidées au niveau cantonal. Cette volonté ressort d'ailleurs du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la gestion du Fonds d'équipement communal pour l'exercice 2002 (RD 498, pp. 2 et 3). Il y a également unanimité pour assurer à l'avenir une alimentation suffisante et régulière du FEC, comme le demande le projet de loi 9159 actuellement à l'examen devant la commission des finances.

Malheureusement, s'il y a unanimité sur les objectifs, c'est-à-dire renforcer les moyens d'intervention du FEC, les commissaires ne sont en revanche pas unanimes sur la voie à suivre. Certains souhaiteraient que la commission se contente de renvoyer ces motions au Conseil d'Etat avec un rapport précisant qu'il est inutile de créer un nouveau fonds. D'autres estiment plus logique de modifier les invites de ces motions, ce qui ne serait pas

possible. Une majorité, enfin, pense qu'il vaut mieux s'exprimer politiquement de manière claire et rejeter ces motions au profit d'un texte nouveau qui serait adopté par la commission.

3) VOTES

Au terme de ces discussions un peu confuses sur la procédure, la proposition de renvoi des quatre motions au Conseil d'Etat est soumise au vote:

en faveur : 1 Ve et 3 S
contre : 2 PDC, 2 R et 3 L
abstentions : 2 AdG et 1 Ve

A noter que la proposition faite par un commissaire de laisser les objets en suspens le temps de présenter une nouvelle motion n'a pas été retenue.

Aussi, au nom de la majorité de la commission, il vous est proposé, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser le renvoi des ces motions au Conseil d'Etat.

Annexe : une prise de position de l'Association des communes genevoises (ACG).

Proposition de motion (1530)

pour la création d'un fonds cantonal de compensation pour charges communales excessives résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire

Vu l'article 37A de la loi sur l'administration des communes, du 14 avril 1984 ;

vu l'article 147A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 ;

vu la période de prospérité économique que connaît le canton de Genève qui exerce un attrait tel que la population croît d'environ 5000 à 6000 personnes par année, au lieu de 2000 personnes en moyenne durant la décennie précédente, et que cette prospérité économique s'accompagne aussi d'une pénurie de logements qui va en s'aggravant à cause de la raréfaction des terrains constructibles ;

vu les mesures d'aménagement prévues dans le plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil en septembre 2001, visant à utiliser de manière optimale les zones à bâtir existantes, notamment par une densification des périmètres qui s'y prêtent de la zone villas et de la zone agricole ;

vu les deux trains de projets concrets de développement présentés par le Conseil d'Etat pour faire face aux besoins en logements, à moyen et long termes, qui représentent un potentiel de 3000 et de 6500 logements ;

vu que ces projets de développement répondent à l'intérêt général cantonal, mais que leurs conséquences financières à court terme reposent essentiellement sur les seules communes concernées ;

vu la nécessité de soutenir et d'être solidaires avec les communes qui assument des tâches d'intérêt général cantonal ;

Le CONSEIL MUNICIPAL, sur proposition du groupe socialiste et à l'unanimité des présents,

invite le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

- à légiférer pour qu'un fonds cantonal de compensation pour charges communales excessives résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire soit créé dans les plus brefs délais. Ce nouveau fonds ne doit en aucune façon diminuer les prestations aux communes provenant des fonds existants, ni servir d'argument à l'Etat pour justifier une politique d'aménagement contraire à la volonté des communes ;
- à doter ce fonds d'un financement cantonal.

Proposition de motion (1538)

pour la création d'un fonds cantonal de compensation pour charges communales exceptionnelles résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire

Vu l'article 37A de la loi sur l'administration des communes, du 14 avril 1984;

Vu l'article 147A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985;

Vu la période de prospérité économique que connaît le canton de Genève qui exerce un attrait tel que la population croît d'environ 5000 à 6000 personnes par année, au lieu de 2000 personnes en moyenne durant la décennie précédente, et que cette prospérité économique s'accompagne aussi d'une pénurie de logements qui va en s'aggravant à cause de la raréfaction des terrains constructibles;

Vu les mesures d'aménagement prévus dans le plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil en septembre 2001, visant à utiliser de manière optimale les zones à bâtir existantes, notamment par une densification des périmètres qui s'y prêtent de la zone villas et de la zone agricole;

Vu les deux trains de projets concrets de développement présentés par le Conseil d'Etat pour faire face aux besoins en logements, à moyen et à long terme, qui représentent respectivement un potentiel de 3000 et de 6500 logements;

Vu que ces projets de développement répondent à l'intérêt général cantonal, mais que leurs conséquences financières à court terme reposent essentiellement sur les seules communes concernées;

Vu la nécessité de soutenir et d'être solidaires avec les communes qui assument des tâches d'intérêt général cantonal.

Le Conseil municipal de Vernier

invite le Grand Conseil

- à légiférer pour qu'un fonds cantonal de compensation pour charges communales exceptionnelles résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire soit créé dans les plus brefs délais;
- à doter ce fonds d'un financement cantonal.

Proposition de motion (1539)

pour la création d'un fonds cantonal de compensation pour charges communales exceptionnelles résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire

Le Conseil municipal invite le Grand Conseil

- à légiférer pour qu'un fonds cantonal de compensation pour charges communales exceptionnelles résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire soit créé dans les plus brefs délais;
- à doter ce fonds d'un financement cantonal.

Proposition de motion (1553)

pour la création d'un fonds cantonal de compensation pour charges communales excessives résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire

- Vu l'article 37A de la loi sur l'administration des communes du 14 avril 1984;
- vu l'article 147A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985;
- vu la période de prospérité économique que connaît le canton de Genève qui exerce un attrait tel que la population croît d'environ 5000 à 6000 personnes par année, au lieu de 2000 personnes en moyenne durant la décennie précédente, que cette prospérité économique s'accompagne aussi d'une pénurie de logements qui va en s'aggravant à cause de la raréfaction des terrains constructibles;
- vu les mesures d'aménagement prévues dans le plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil en septembre 2001, visant à utiliser de manière optimale les zones à bâtir existantes, notamment par une densification des périmètres qui s'y prêtent de la zone villas et de la zone agricole, sous condition;
- vu les deux trains de projets concrets de développement présentés par le Conseil d'Etat pour faire face aux besoins en logements, à moyen et à long terme, qui représentent respectivement un potentiel de 3000 et de 6500 logements;
- vu que ces projets de développement répondent à l'intérêt général cantonal, mais que leurs conséquences financières à court terme reposent essentiellement sur les seules communes concernées;
- vu la nécessité de soutenir et d'être solidaires avec les communes qui assument des tâches d'intérêt général cantonal ;

le Conseil municipal de Carouge

invite le Grand Conseil

- à légiférer pour qu'un fonds cantonal de compensation pour charges communales excessives résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire soit créé dans les plus brefs délais ;
- à doter ce fonds d'un financement cantonal.



Association des communes genevoises
 Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
 Tél. 022 309 33 50 Fax 022 309 33 55
 Correspondance : case postale 1276
 e-mail : info@acg.ch - www.acg.ch

**Prise de position de l'Association des communes genevoises
 à l'occasion de son audition par la
 Commission des affaires communales
 régionales et internationales
 le 1^{er} juin 2004
 sur les M 1530, 1538, 1539 et 1553 ainsi que sur le PL 9159**

Représentants ACG : M. Pascal Chobaz, Président de l'ACG
 M. Michel Hug, Secrétaire général de l'ACG

En préambule les délégués de l'ACG remercient la Commission d'avoir associé notre entité à ses travaux.

S'agissant des dossiers examinés, l'ACG tient à préciser que ces motions relèvent d'actes strictement communaux et qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une coordination par notre Association.

Ceci étant, ces propositions mettent en évidence un problème non résolu de la répartition institutionnelle des compétences dans notre canton.

En effet, si les plus importantes décisions en matière d'aménagement du territoire appartiennent à l'Etat, ce sont les communes qui supportent seules les conséquences de ces choix.

Et ces conséquences ne sont pas minces, des équipements de proximité à réaliser dans des délais parfois très brefs (routes, canalisations, parcs, écoles, crèches, centres de loisirs, centres d'action sociale et de santé, salles de réunions pour les sociétés, terrains de sport, etc.) à la gestion des problèmes quotidiens liés au manque de mixité sociale des nouveaux ensembles (lutte contre les incivilités, recours à des éducateurs de rue, appuis sociaux et éducatifs, etc.).

Dans ces circonstances, les communes sur lesquelles le canton développe de vastes projets immobiliers se sentent souvent doublement pénalisées.

D'une part, elles ont l'impression de perdre une partie de leur identité du fait des modifications sensibles de leur urbanisme auxquelles s'ajoute l'arrivée massive de nouvelles populations qu'elles ne parviennent pas à intégrer dans l'immédiat.

D'autre part, elles se trouvent confrontées à des problèmes financiers face à la nécessité de réaliser les équipements de proximité qui leur incombent.

C'est à cette seconde problématique que les motions communales demandent que soit trouvée une solution.



L'objectif étant d'aider les communes à financer des équipements publics la solution devrait prioritairement viser une participation aux dépenses d'investissement.

Les options cantonales en matière d'aménagement du territoire ont certes des impacts également forts sur les budgets de fonctionnement des communes, mais les déséquilibres engendrés sont atténués par la péréquation financière intercommunale dont l'ensemble des mécanismes (impôts personnes physiques et personnes morales) représentent des transferts globaux de l'ordre de 200 millions de francs par année.

L'aide aux dépenses d'investissement se justifie dès lors d'autant plus qu'il n'existe pas d'instrument répondant à ce besoin spécifique si l'on considère que le Fonds d'équipement communal ne peut, à teneur de ses statuts, prendre en charge que les intérêts des emprunts des communes à la capacité financière réduite ainsi que des charges concernant l'ensemble des communes, voire une région.

En conséquence, toutes les actions menées par l'ACG et le Conseil du Fonds d'équipement communal en direction de l'Etat visent le rétablissement de l'alimentation du Fonds à son niveau normal, soit le tiers des droits d'enregistrement. Elles rejoignent en cela la teneur du PL 9159.

Une fois cet élément acquis, le Fonds d'équipement pourrait se voir assigner la mission complémentaire de subventionnement des investissements communaux de proximité telle qu'elle découle des propositions figurant dans les motions soumises à la Commission.

Ce sujet devrait alors être traité conjointement par notre Association, le Conseil du Fonds et l'Etat de Genève. Dans ce sens une réponse satisfaisante serait donnée aux motions susvisées.

Date de dépôt : 16 août 2004

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Christian Brunier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Unanimentement la commission des affaires communales, régionales et internationales a reconnu l'importance de la problématique soulevée par cette motion communale qui a été soutenue par de nombreuses municipalités, qu'elles soient de dominance de droite ou de gauche.

Au total 4 communes ont voté cette motion. Celle-ci propose que le canton compense les charges excessives des municipalités résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire.

Alors que les grands projets de développement répondent à l'intérêt général cantonal, leurs conséquences financières à court terme reposent sur les seules communes concernées.

Les finances de chaque commune concernée par de tels projets de développement sont donc directement mises à contribution alors que les Autorités municipales ne disposent que d'une voix consultative sur ces aménagements.

Durant tous les travaux en commission, l'ensemble des partis semblait partager ce souci évoqué par les communes. Pourtant, lors du vote final, la droite et ses amis de l'UDC ont décidé de s'opposer à cette motion en prétextant que l'outil de « redistribution » financière aux communes ne devait pas être un nouveau fonds.

Il est évident que l'outil de compensation ne doit pas être un nouveau fonds, mais bien le fonds d'équipement communal réformé.

S'opposer à cette motion enterre tout simplement cette problématique dans son ensemble. Une telle position est un camouflet aux communes et aux problèmes qu'elles rencontrent.

C'est pourquoi, nous demandons au Grand Conseil d'accepter cette motion afin que le Conseil d'Etat se soucie de cette situation qui provoque des tensions, des blocages et des réticences inutiles.

Les motions n'ayant pas de caractère contraignants, il est très facile pour ce parlement de spécifier au gouvernement que le soutien à cette motion est un mandat pour trouver des solutions à cette situation difficile, et non pas un plébiscite à la création d'un nouveau fonds.

Assurément, la réponse à ce problème passe par une réforme du fonds d'équipement communal afin de le moderniser.

Parce que les problèmes des communes genevoises méritent mieux qu'un enterrement de première classe, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à soutenir cette motion, présentée par 14 communes de gauche comme de droite.