

Date de dépôt: 10 janvier 2007

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Pierre-Louis
Portier, Anne-Marie von Arx-Vernon, Pierre Weiss, Gabriel
Barrillier, Patrice Plojoux, Christian Brunier, Ariane Wisard-Blum,
Stéphanie Nussbaumer, Thierry Charollais, Marie-Paule
Blanchard-Queloz, Jocelyne Haller, Georges Letellier, Louis
Serex, Alain-Dominique Mauris, Esther Alder et Alain Etienne
pour une réforme du fonds d'équipement communal (FEC)**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 28 avril 2005, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant:*

- l'inquiétude des communes, exprimée notamment par le biais des motions communales 1530, 1538, 1539 et 1553, redoutant de devoir faire face à des charges exceptionnelles résultant de décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire;*
- le manque de stabilité de la dotation annuelle du fonds d'équipement communal (FEC) empêchant une gestion cohérente sur le long terme des moyens disponibles;*
- la diversité des prises en charges proposées au FEC mise en exergue par le récent débat budgétaire 2004 et donc la nécessité de définir clairement les domaines et conditions d'intervention dudit fonds d'équipement;*

invite le Conseil d'Etat

en collaboration avec le comité du FEC et l'Association des communes genevoises (ACG) :

- à redéfinir clairement les domaines et conditions d'intervention du FEC;*
- à proposer toutes modifications de lois, statuts ou règlements visant à assurer la prévisibilité des recettes du FEC et à en faciliter le fonctionnement sur le long terme.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Préambule

Créé en 1961, le Fonds d'équipement communal (fondation de droit public) avait à l'origine pour but de prendre en charge, totalement ou partiellement et dans la mesure de ses ressources, les intérêts des emprunts que les communes sont dans l'obligation de contracter pour faire face à leurs frais d'équipement. En effet, à cette époque, l'augmentation de la population mettait certaines communes dans l'obligation d'entreprendre d'importants travaux d'équipements, tels que construction d'écoles, de canalisations, de routes ou d'équipements sportifs. Or, les dépenses qui en résultaient chargeaient fortement le budget de ces communes, sans qu'elles puissent compter rapidement sur une amélioration équivalente de leurs ressources fiscales. Le FEC devait dès lors décharger du service de l'intérêt les communes qui étaient dans l'obligation de contracter des emprunts pour l'accomplissement de leurs travaux d'équipement. Au fil des années, le fonds d'équipement a rempli efficacement sa mission et d'importants travaux d'infrastructures ont ainsi été réalisés dans les communes genevoises.

En 1990, le FEC a été chargé statutairement d'une nouvelle mission, soit celle de financer, dans la mesure de ses ressources et après pondération, les charges que l'ensemble des communes sont appelées à supporter dans le cadre de leurs responsabilités. Dans le cadre de cette seconde tâche, une convention a été conclue entre l'Association des communes genevoises (ACG) et le Conseil du FEC pour optimiser son fonctionnement et mieux répondre aux attentes des communes.

Au cours de ses quarante-cinq ans d'existence, ce sont plus de 440 000 000 F qui ont pu être répartis entre les communes par le FEC.

Suite à l'adoption de la loi sur la participation des communes à l'assainissement des finances de l'Etat et au financement du fonds

d'équipement communal (9679) du 8 juin 2006, le FEC peut désormais aussi participer au financement de toute prestation publique intercommunale et également, pour les années 2006 et 2007, de nature cantonale. Les domaines pris en charge sont fixés par le Conseil du FEC d'entente avec l'Association des communes genevoises (ACG).

Redéfinition des domaines et conditions d'intervention du FEC (invite n° 1) :

La présente motion, déposée le 7 septembre 2004, s'inscrit dans le cadre des débats ayant entouré l'adoption du budget 2004, tout comme la motion 1611 « pour une approche globale du désenchevêtrement et des transferts de tâches, charges et compétences entre canton et communes » à laquelle le Conseil d'Etat a répondu le 18 octobre 2006 et dont le Grand Conseil a pris acte lors de sa séance du 17 novembre 2006 (M 1611-A).

A cette occasion, le Conseil d'Etat a tenu à exposer les processus suivis dans le cadre des réflexions conjointement menées depuis le printemps 2005 par l'ACG et le Conseil d'Etat, portant sur une nouvelle répartition des tâches entre les communes et l'Etat d'une part, ainsi que sur une actualisation de la péréquation financière intercantonale d'autre part.

Le rapporteur a souligné lors des débats au Grand Conseil du 28 avril 2005, que la motion 1598 exprime la volonté unanime de la commission des affaires communales, régionales et internationales de trouver ou d'encourager une solution au sujet de la péréquation et de l'utilisation des ressources en faveur du Fonds d'équipement communal. Elle s'inscrit ainsi parfaitement dans le cadre des travaux précités, et le Conseil d'Etat a relevé lors des débats qu'il accueillait avec satisfaction cette motion.

Comme le Conseil d'Etat l'a exposé dans sa réponse à la motion 1611, un comité de pilotage politique conjoint, composé de magistrats désignés par l'ACG, y compris de la Ville de Genève, et d'une délégation du Conseil d'Etat a chargé deux groupes de travail techniques, formés de représentants des administrations respectives de l'Etat et des communes de procéder pour l'un à un inventaire des compétences du canton et des communes susceptibles d'être transférées totalement ou partiellement d'un échelon à l'autre, le second chargé de l'examen de la péréquation intercommunale.

Ce dernier groupe de travail technique est chargé de son côté d'étudier un outil péréquatif plus équitable et efficient à la lumière notamment du nouveau système de la péréquation financière intercantonale et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La finalité recherchée est que les communes qui auraient à assumer de nouvelles tâches disposent

également des ressources nécessaires à cet effet. Dans ce contexte, le FEC pourrait constituer une structure redistributrice adéquate. Les domaines et conditions d'intervention du FEC pourront donc cas échéant être réexaminés conjointement avec les communes dans le cadre des travaux actuellement en cours.

Modifications de lois, statuts ou règlements visant à assurer la prévisibilité des recettes du FEC et à en faciliter le fonctionnement sur le long terme (Invite n° 2)

Comme évoqué ci-dessus, les travaux relatifs à l'actualisation du système péréquatif intercommunal, voire à un nouveau système péréquatif sont intimement liés à ceux menés dans le cadre de la répartition des compétences et charges entre le canton et les communes. Pour autant que le FEC soit en définitive chargé d'amplifier sa fonction redistributrice, il s'agira que les collectivités publiques concernées lui assurent effectivement une dotation prévisible lui permettant l'exécution de ses missions. En cela, le Conseil d'Etat adhère pleinement à cette seconde invite. Dans le contexte des travaux en cours, les partenaires au comité de pilotage politique conjoint seront amenés à examiner toutes modifications législatives, réglementaires ou statutaires utiles à proposer.

Conclusion

L'importance des discussions en cours entre les collectivités publiques genevoises cantonales et communales est connue du Grand Conseil. En ce qui concerne particulièrement le FEC, son statut sera examiné dans le cadre de celles-ci, d'entente avec le Conseil du FEC et l'ACG.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer

Annexe : M 1611-A - Rapport du Conseil d'Etat sur la motion de MM. Pierre Weiss, Patrice Plojoux et Jean-Claude Dessuet pour une approche globale du désenchevêtrement et des transferts de tâches, charges et compétences entre canton et communes

Secrétariat du Grand Conseil**M 1611-A**

Date de dépôt: 18 octobre 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de MM. Pierre Weiss, Patrice Plojoux et Jean-Claude Dessuet pour une approche globale du désenchevêtrement et des transferts de tâches, charges et compétences entre canton et communes

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 9 juin 2005, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant:

- le malaise politique ressenti par nombre de communes genevoises à l'annonce de projets de loi ou à la mise en œuvre de lois leur imposant des charges supplémentaires et/ou des recettes réduites, surtout lorsque ces propositions ou ces décisions ne s'accompagnent pas d'une redéfinition des compétences respectives du canton et des communes ;*
- les difficultés financières anticipées de ce fait par des communes aux prises avec la préparation de budgets à l'équilibre imposé par la loi, un équilibre d'autant plus délicat qu'elles subissent elles aussi les effets sur leurs recettes fiscales des soubresauts de la conjoncture ;*
- la difficulté pour le canton d'assainir ses finances, et notamment de respecter les objectifs fixés dans le plan financier quadriennal 2004 - 2007 et dans la préparation de son budget ;*

- *la transposition, sur le plan des relations entre canton et communes, de la volonté du Souverain helvétique le 28 novembre 2004 touchant à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ;*
- *les avantages liés à la prévisibilité des dépenses et des recettes ;*
- *la lisibilité de l'action des pouvoirs publics aux yeux du citoyen ;*
- *et plus particulièrement, mais non exhaustivement :*
 - *le projet de loi 9371 modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'AVS et à l'AI (J 7 15) ; en l'occurrence, la nouvelle teneur de l'article 41 dudit projet obligerait les communes à supporter 25% des charges financières, après déduction de la subvention fédérale ;*
 - *le projet de loi 9368 qui reflète l'influence de la conjoncture, depuis 1978, sur la mise en œuvre de la loi sur les droits d'enregistrement (D 3 30), ce qui a déjà entraîné le dépôt de la motion 1598 ; par ce projet de loi, le Conseil d'Etat retient pour l'exercice 2005, pour respecter ses objectifs budgétaires, une dotation maximale de 13 000 000 F du fonds d'équipement communal et la prorogation de la suspension de la rémunération du capital actif, soit environ le tiers du produit desdits droits ;*
 - *le projet de loi 9385 ouvrant un crédit quadriennal (2005-2008) de 364 512 749 F destiné à financer l'aide et les soins à domicile ; ce projet a une incidence sur les finances des communes, de par l'obligation qui leur est faite de mettre 22 centres d'action sociale et de santé (CASS) et leurs antennes à disposition ;*
 - *la mise en œuvre de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée (J 6 29) qui prévoit, en son article 4, alinéa 2, le financement des places de crèches par les communes après déduction notamment des subventions cantonales ; à ce sujet, le Conseil d'Etat entend limiter à 2 500 000 F pour 2005 sa contribution, en lieu et place du montant de 10 000 000 F préalablement annoncé ;*
 - *les modifications apportées par le canton aux prescriptions sur les surfaces et les équipements des locaux des écoles primaires, cause de frais supplémentaires pour les communes ;*
 - *le financement de diverses activités culturelles par le canton et les communes d'une manière enchevêtrée que l'histoire peut mieux expliquer que la logique ;*

- *la question non résolue, du point de vue des communes, des frais de police liés à la rétrocession de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ;*
- *l'annonce d'un projet de loi transférant aux communes les charges, à hauteur de 17 000 000 F, et les responsabilités de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)*¹ ;*
- *l'annonce d'un projet de loi transférant aux communes les charges et la responsabilité du Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) à hauteur de 13 000 000 F* ;*
- *le souci d'optimiser la péréquation financière intercommunale ;*

invite le Conseil d'Etat

- 1. à procéder à un inventaire des domaines de compétences respectifs du canton et des communes, et donc de leur enchevêtrement éventuel ;*
- 2. à proposer à ce Grand Conseil, en cas de besoin, après consultation notamment de l'Association des communes genevoises (ACG) dans la perspective d'une entente avec cette dernière, une redéfinition et une restructuration des tâches, charges et compétences du canton et des communes ;*
- 3. à prendre en considération, ce faisant, tant la capacité financière des communes et notamment l'obligation légale qui leur est faite d'équilibrer leurs budgets de fonctionnement que les contraintes posées au canton par l'élaboration de ses budgets et le plan financier quadriennal 2004-2007 ;*
- 4. à offrir aux communes, le cas échéant, la collaboration du canton à toute réflexion débouchant sur une redéfinition des tâches prises en charge par ces dernières sur une base volontaire ;*
- 5. à intégrer dans GE-Pilote toute proposition pertinente et toute disposition utile liée à la concrétisation de cette motion sur les tâches cantonales.*

¹ *A noter que le projet de loi prévoyant le versement aux actionnaires des SIG de la moitié du résultat net procurerait aux communes des recettes d'un montant équivalant à celui des charges occasionnées par le transfert de la FASe et du GIAP.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Préambule

La présente motion, déposée le 30 novembre 2004, s'inscrit dans le cadre des débats ayant entouré l'adoption du budget 2004, plus particulièrement dans celui de la loi prévoyant une participation des communes au financement des prestations complémentaires aux rentes AVS et AI. Celle-ci fut finalement refusée par le peuple le 24 avril 2005. La demande de référendum avait notamment été appuyée par les communes genevoises, celles-ci étant en substance soucieuses de participer à l'assainissement des finances de l'Etat, mais avec en contrepartie l'octroi de compétences liées à de nouvelles charges.

En dépit de ce contexte qui a pu laisser apparaître des tensions, parfois aiguës, entre les communes et l'Etat, le dialogue entre les collectivités publiques cantonales et communales n'a jamais été rompu. Avant même l'issue de la votation du 24 avril 2005 des contacts, tout d'abord informels, puis par la suite institutionnels ont eu lieu entre l'Association des communes genevoises (ACG) et le Conseil d'Etat. Ils avaient pour objectifs d'entamer des réflexions conjointes portant sur une nouvelle répartition des tâches entre les communes et l'Etat ainsi que sur une actualisation de la péréquation financière intercantonale.

La motion 1611 se situe parfaitement dans le cadre précité, et lors de la séance du Grand Conseil du 9 juin 2005, le Conseil d'Etat a souhaité son renvoi au Gouvernement, de façon à ce que le Parlement puisse être régulièrement informé de l'état des travaux d'ores et déjà entrepris avec les communes dans les domaines évoqués par les motionnaires.

Compte tenu de l'évolution des travaux en cours entre les communes et l'Etat et pour assurer la sérénité des réflexions en cours, il a paru judicieux de ne pas décrire en l'état la nature des pistes suivies, qui sont évolutives et par conséquent non définitives.

Cet engagement pris par le Conseil d'Etat explique, compte tenu des invites de la motion, que l'on s'attachera à ce stade à exposer précisément les processus en cours et la méthode de travail suivie par les partenaires du canton et des communes, étant précisé que l'ACG a été informée de la présente réponse.

Inventaire des domaines de compétences respectifs du canton et des communes – redéfinition et restructuration des tâches, charges et compétences du canton et des communes – collaboration du canton à toute réflexion débouchant sur une redéfinition des tâches prises en charge par les communes sur une base volontaire (invites 1, 2 et 4)

Immédiatement après que les résultats de la votation du 24 avril 2005 aient été connus, un comité de pilotage politique conjoint a été constitué, composé de magistrats désignés par l'ACG, y compris de la Ville de Genève d'une part, et d'une délégation du Conseil d'Etat d'autre part. Le 29 août 2005, le comité conjoint a fixé les règles de fonctionnement et d'approches communes pour étudier de possibles modifications de la répartition des compétences entre le canton et les communes et l'actualisation de la péréquation financière intercommunale.

Les critères suivants d'analyse ont été définis par le comité de pilotage politique soit :

- **la proximité**, qui veut que les tâches publiques soient exécutées de la façon la plus proche du citoyen ;
- **la subsidiarité**, qui implique que chaque fois qu'une tâche peut être exécutée au niveau communal, tel doit être le cas ;
- **l'efficience**, qui exige que chaque tâche publique soit exécutée par la collectivité publique en mesure d'obtenir le meilleur rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées ;
- **l'efficacité**, qui veut que la tâche considérée soit attribuée à la collectivité publique qui a la meilleure capacité à atteindre les objectifs d'impact socio-économique d'un programme ;
- **l'égalité de traitement**, afin d'éviter une inégalité entre les habitants du canton s'agissant de la mise en œuvre des tâches publiques.

Le comité a ainsi chargé deux groupes de travail techniques, formés de représentants des administrations respectives de l'Etat et des communes, le premier de procéder, en mettant en œuvre les critères précités, à un inventaire des compétences du canton et des communes susceptibles d'être transférées totalement ou partiellement d'un échelon à l'autre, le second chargé de l'examen de la péréquation intercommunale. La mise en œuvre des mesures abordées étant examinée à la lumière d'une faisabilité dans le court terme (1 à 2 ans), le moyen terme (3 à 4 ans), le long terme (au-delà d'une législature), compte tenu aussi des processus de modifications institutionnelles requise le cas échéant.

Le comité de pilotage politique conjoint a examiné lors de ses séances des 14 novembre 2005, 20 mars 2006, 23 mai 2006 et 25 septembre 2006 les premiers résultats des groupes de travail techniques, en particulier les pistes ou mesures présentant un fort potentiel au regard des 5 critères précités et/ou une faisabilité à court ou moyen terme et les pistes ou mesures ne présentant pas d'emblée un fort potentiel et/ou une faisabilité à court ou moyen terme mais pouvant être approfondies dans une phase ultérieure.

A la fin du mois d'août 2006, il a désigné des délégations techniques, composées de collaborateurs spécialisés provenant des administrations cantonales et communales pour conduire les travaux d'investigation nécessaires destinés à la mise en œuvre des premières thématiques prioritaires abordées par le comité de pilotage politique conjoint.

Capacité financière des communes (invite 3)

En ce qui concerne les invites 3 et 5, comme indiqué ci-dessus, un second groupe de travail a été constitué en parallèle par le comité de pilotage politique conjoint. Il est chargé d'étudier un outil péréquatif plus équitable et efficient, à la lumière notamment du nouveau système de la péréquation financière intercantonale et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). En particulier, il doit analyser les incidences de l'introduction des principes de la RPT dans le système péréquatif genevois dans la perspective de proposer des solutions visant à l'actualisation du système péréquatif en vigueur. Le but recherché est que les communes qui auraient à assumer de nouvelles tâches disposent également des ressources nécessaires à cet effet. C'est dire que les travaux relatifs à l'actualisation du système de péréquation intercommunale sont menés en synergie avec ceux menés dans le cadre des possibles modifications de la répartition des compétences entre le canton et les communes.

Rapport avec la réforme de l'Etat (invite 5)

Par ailleurs, au-delà de GE-Pilote, le résultat des travaux actuellement en cours est destiné à être intégré à la réforme de l'Etat, telle qu'elle a été définie par le Conseil d'Etat dans le discours de Saint-Pierre du 5 décembre 2005. Ceux-ci doivent permettre de contribuer à la clarification des rapports entre les diverses collectivités publiques de notre canton et compléter les plans de mesures P1 et P2 décidés par le Conseil d'Etat pour accroître l'efficacité de l'Etat et rétablir l'équilibre budgétaire à l'issue de la présente législature, tout en assurant les prestations publiques attendues par la population.

Conclusion

Par la loi du 8 juin 2006 sur la participation des communes à l'assainissement des finances de l'Etat et au financement du Fonds d'équipement communal, le Grand Conseil a voulu que les mesures et mécanismes prévus par la loi aient une durée de validité limitée à deux ans, couvrant ainsi les exercices 2006 et 2007.

C'est donc dès le premier semestre de 2007 que des mesures adéquates de réformes institutionnelles doivent impérativement pouvoir être présentées au Grand Conseil, d'entente avec l'ACG, de sorte que l'échéance fixée par la loi précitée puisse être respectée.

D'autre part, les implications genevoises de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et la réforme de la péréquation financière intercantonale (RPT) sont susceptibles d'imposer au canton de nouvelles charges dont les prochains budgets devront tenir compte. C'est dire l'importance que revêtent les discussions en cours entre les collectivités publiques genevoises cantonales et communales et l'exigence de parvenir rapidement à des premiers résultats.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger