

*Date de dépôt: 12 novembre 2007*

## **Rapport**

### **de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat concernant l'alimentation du Fonds d'équipement communal**

**Rapport de M<sup>me</sup> Anne-Marie von Arx-Vernon**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Lors de sa séance du 31 octobre 2007, la Commission des finances a étudié ce projet de loi 10077, sous la houlette experte du président Guy Mettan, assisté de M. Fabien Mangilli, l'efficace secrétaire scientifique de la commission.

Les procès verbaux ont été pris par M<sup>mes</sup> Stéphanie Kuhn et Mina-Claire Prigioni. Qu'elles soient remerciées pour la grande qualité de leur travail.

Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre du transfert de charges et de compétences du canton aux communes. Il a été renvoyé à la Commission des affaires communales, régionales et internationales, lors de la séance du Grand Conseil du 20 septembre 2007, en vue d'un préavis à la Commission des finances. Ce préavis, qui concerne également les projets de lois 10066 et 10067 (rapports séparés de la Commission des finances), est reproduit *in extenso* ci-dessous sous I.

La mise en œuvre de ces mesures influencera positivement le budget de l'Etat à hauteur d'une soixantaine de millions de francs.

## **I. Projet de loi 10077 - Préavis de la Commission des affaires communales, régionales et internationales - Rapport de M. Jean-Claude Ducrot**

Placé sous la présidence de M<sup>me</sup> Christiane Favre, ce projet de loi a été examiné les 2 et 9 octobre 2007 par la Commission des affaires communales, régionales et internationales.

C'est après des discussions et négociations, qu'un accord de transfert de charges et de compétences est intervenu entre le Conseil d'Etat et les communes, représentées par l'Association des communes genevoises, (ci-après ACG) :

Le projet de loi 10077 aura pour conséquence la modification de la loi sur les contributions publiques du 9 novembre 1887 (D 3 05), et notamment son article 370, alinéa 3. Ce projet propose en outre la modification et l'abrogation de certaines dispositions de la loi sur les droits d'enregistrement du 9 octobre 1969 (D 3 30), ainsi que la modification des statuts du Fonds d'équipement communal du 18 mars 1961 (B 6 10.05).

### **1) Conséquences financières**

Les communes cèdent définitivement à l'Etat la part de 15% de l'impôt sur les bénéfices immobiliers qui leur était précédemment dévolue, soit 10 500 000 F, ainsi que leur part des droits d'enregistrements qui s'élèvent à 13 000 000 F.

Ainsi, le canton ne financera plus le Fonds d'équipement communal (ci-après FEC). Seules les communes en assureront sa dotation durant une période transitoire, soit les années 2008 et 2009, dans l'attente de l'entrée en vigueur, en 2010, du nouveau système de péréquation financière intercommunale.

Les dispositions de la loi 9679 relatives au financement du FEC par les communes seront prorogées pour ces deux prochaines années.

#### *Charges du FEC pour 2008-2009*

- Compensation de la réduction de la participation de l'Etat au budget de fonctionnement du Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) à hauteur de 80% de cette réduction en 2008 et 60 % en 2009.
- Prise en charge des subventions cantonales de fonctionnement des structures de la petite enfance, soit une somme de 2 000 000 F.
- Contribution par année à des dépenses cantonales d'intérêt général inscrites au budget de l'Etat, soit 17 000 000 F.

- Financement des tâches opérationnelles en matière de sécurité civile  
7 500 000 F .

#### *Autres impacts financiers en termes d'investissements*

Les coûts liés à la pose de la signalisation routière verticale non lumineuse seront assumés par les communes, soit 800 000 F, ainsi que le subventionnement pour la construction et la rénovation des bâtiments scolaires enfantins et primaires – 4 000 000 F.

#### *Alimentation du FEC pour la période 2008 -2009*

Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2009, le FEC sera alimenté par un tiers des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes aux frais de perception prévue à l'article 379, alinéa 3, de la loi générale sur les contributions publiques du 9 novembre 1887 (lettre a), ainsi que par un quart des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes aux montants nécessaires au versement de la compensation financière aux collectivités publiques françaises (lettre b).

Ajoutons que pour la même période la rémunération du capital actif est suspendue.

Compte tenu des réserves accumulées à fin 2006 et des prévisions pour la fin de l'exercice 2007 (26 000 000 F), le FEC pourra assumer ses nouvelles responsabilités jusqu'à la fin de la période transitoire se terminant en 2009.

## **2) Auditions**

### *Audition de M. Robert Cramer, conseiller d'Etat*

C'est à titre de président de la délégation du Conseil d'Etat auprès des communes qu'il a participé aux négociations avec l'Association des Communes Genevoises.

Un accord quant aux transferts de charges a été trouvé en date du 21 juin dernier entre l'ACG, la Ville de Genève et l'Etat.

Globalement, il concrétise une économie de quelque 60 000 000 F pour l'Etat, montant accepté par les communes.

Cependant, la réflexion n'est pas terminée, il reste encore quelque 20 000 000 F à trouver.

Il est urgent de travailler à une nouvelle péréquation pour qu'en 2010 elle entre en vigueur. Il convient donc de ne pas perdre de temps.

Ce projet de loi, ainsi que le 10066 et le 10067, déposés dans les délais, doivent être approuvés en novembre par le Grand Conseil afin que le Conseil d'Etat puisse les intégrer dans le budget cantonal de 2008.

*Audition de MM. Jean-Marc Mermoud et Michel Hug, respectivement vice-président et secrétaire de l'ACG*

Le Fonds d'équipement communal sera, en 2008 et 2009, alimenté uniquement par les communes. Cette décision résulte de l'accord du 21 juin 2007. Cependant, son financement n'est pas suffisamment « péréquatif », les communes riches ne payant pas en fonction de leur capacité financière, quand bien même ce financement est proportionnel à la fiscalité. Cette situation d'une durée de deux ans devra faire l'objet d'une nouvelle réflexion.

### **3) Echanges avec les commissaires**

Ces transferts de charges permettent aux commissaires de s'interroger quant aux négociations menées avec l'ACG. Elles ont finalement abouti après les premiers transferts intervenus en 2006 et 2007.

C'est finalement au terme de discussions qu'un accord a été trouvé et finalisé pour être ensuite voté par l'Assemblée générale de l'ACG.

Les modifications de ce projet de loi ne remettent pas en cause le financement opéré par le FEC. La création de nouvelles places de crèches notamment pourra continuer de bénéficier d'allocations du FEC comme tout projet ayant un intérêt intercommunal.

### **4) Votes de la Commission des affaires communales, régionales et internationales**

Mis au vote par M<sup>me</sup> la présidente, ce préavis de projet de loi, son entrée en matière et ses articles ont été préavisés à l'unanimité par la commission.

## II. Examen par la Commission des finances

Le rapporteur, M. Jean-Claude Ducrot, explique que dans le cadre des discussions qui ont eu lieu entre la délégation du Conseil d'Etat et l'Association des communes genevoises, il s'agit du socle le plus important du transfert de charges entre l'Etat et les communes ; par ce projet de loi, ce sont quelque 60 millions qui seront transférés comme charge aux communes. Il précise qu'il s'agit d'une estimation budgétaire réalisée au mois de juin ; les chiffres exacts ne sont en effet pas connus.

Il évoque les différents éléments relatifs aux conséquences financières de ce projet de loi pour les communes. Les communes céderont définitivement à l'Etat la part de 15% de l'impôt sur les bénéfices immobiliers, qui leur était précédemment dévolue, ainsi que sur les droits d'enregistrement.

Les charges du FEC seront par ailleurs très importantes. L'Etat participait jusqu'à présent au budget du groupement intercommunal pour l'animation parascolaire ; l'Etat diminuait toutefois sa participation au fur et à mesure des années. Le montant de deux millions relatifs aux charges de subventionnement et de fonctionnement pour les structures de la petite enfance ne sera plus versé.

M. Ducrot fait référence également aux projets de lois 10066 et 10067 et évoque la contribution au budget de l'Etat d'une somme globale de 17 000 000 F. Il existe également un financement d'une partie des tâches opérationnelles de la sécurité civile pour un montant global de 7,5 millions. Il précise que ces projets de lois sont évoqués à titre indicatif dans son rapport ; l'impact financier est de 800 000 F et a trait à la prise en charge de l'installation de la signalisation routière non lumineuse verticale. Il ajoute qu'il y a également le subventionnement pour la construction et la rénovation des bâtiments scolaires.

Le rapporteur précise que pour la période de deux ans, du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2009, le FEC sera alimenté par le tiers des revenus de l'Etat découlant de la participation aux frais de perception. Le FEC dispose de réserves accumulées, qui s'élèvent à la fin 2006 à un montant de 26 millions.

### ***Discussion***

Un commissaire demande des précisions quant à l'alimentation de ce fonds.

M. J.-C. Ducrot répond que ce fonds est alimenté par le tiers des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes aux frais de perception. Les communes paient une taxe pour la perception de leur fiscalité ; les impôts étant perçus par l'Etat. Une partie restera acquise à l'Etat.

Le président met aux voix l'entrée en matière du projet de loi 10077 :

#### **Vote d'entrée en matière du PL 10077**

Pour : 11 (1 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)

Contre : –

Abstention : 2 (2 S)

**L'entrée en matière du projet de loi 10077 est acceptée.**

Le président met aux voix l'article 1, « modifications ».

**L'article 1, « modifications », est accepté.**

Le président met aux voix l'article 87 (nouvelle teneur sans modification de l'intitulé de la note).

**L'article 87 (nouvelle teneur sans modification de l'intitulé de la note) est accepté.**

Le président met aux voix l'article 370, alinéa 3 (nouvelle teneur).

**L'article 370, alinéa 3 (nouvelle teneur) est accepté.**

Le président met aux voix l'abrogation de l'article 48.

**L'article 48 est abrogé.**

Le président met aux voix l'abrogation de l'article 72, alinéa 4.

**L'article 72, alinéa 4, est abrogé.**

Le président met aux voix l'article 3, alinéa 2 (nouvelle teneur).

**L'article 3, alinéa 2 (nouvelle teneur) est accepté.**

Le président met aux voix l'article 1 (nouvelle teneur sans modification de la note).

**L'article 1 (nouvelle teneur sans modification de la note) est accepté.**

Le président met aux voix l'article 5, lettres a et b (nouvelle teneur).

**L'article 5, lettres a et b (nouvelle teneur) est accepté.**

Le président met aux voix l'article 6, alinéa 3 (nouvelle teneur, sans modification de la note).

**L'article 6, alinéa 3 (nouvelle teneur, sans modification de la note) est accepté.**

Le président met aux voix l'article 7, alinéa 4 (nouvelle teneur).

**L'article 7, alinéa 4 (nouvelle teneur) est accepté.**

Le président met aux voix l'article 2, « entrée en vigueur ».

**L'article 2, « entrée en vigueur », est accepté,**

Le président met aux voix le projet de loi 10077, dans son ensemble :

#### **Vote d'ensemble du projet de loi 10077**

Pour : 9 (1 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 2 UDC, 1 MCG)

Contre : –

Abstention : 4 (2 S, 2 L)

**Le projet de loi 10077, dans son ensemble, est accepté.**

### ***Conclusion***

Ce projet de loi s'inscrit dans le respect des discussions et négociations ayant abouti à un accord de transfert de charges et de compétences entre le Conseil d'Etat et les communes, représentées par l'Association des communes genevoises. Il s'agit d'une situation intermédiaire car le FEC n'est en effet guère péréquatif et désavantage les communes à faible capacité financière.

Cette mesure est donc transitoire et devra pour 2010 faire l'objet d'une nouvelle étude financière basée sur un socle de péréquation qui soit plus juste.

Dans l'immédiat, Mesdames et Messieurs les député-e-s, la Commission des finances vous recommande dans une large majorité d'accepter le présent projet de loi.

## **Projet de loi**

**(10077)**

### **concernant l'alimentation du Fonds d'équipement communal**

#### **Art. 1 Modifications**

<sup>1</sup> La loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (D 3 05), est modifiée comme suit:

#### **Art. 87 (nouvelle teneur sans modification de l'intitulé de la note)**

Il n'est pas perçu de centimes additionnels.

#### **Art. 370, al. 3 (nouvelle teneur)**

<sup>3</sup> En dérogation à l'alinéa 2, les communes participent aux frais de perception, pour la période du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2009, à concurrence de 4,5% du montant perçu chaque année. Durant la même période, le tiers des revenus découlant de cette participation des communes est versé par l'Etat au fonds d'équipement communal; ce dernier en est crédité une fois l'an, au bouclage annuel des comptes de l'Etat.

\* \* \*

<sup>2</sup> La loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969 (D 3 30), est modifiée comme suit:

#### **Art. 48 (abrogé)**

#### **Art. 72, al. 4 (abrogé)**

\* \* \*

<sup>3</sup> La loi approuvant l'accord franco-suisse, conclu le 29 janvier 1973, relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises, du 5 octobre 1973 (loi 4040), est modifiée comme suit:

**Art. 3, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2009, la participation des communes selon l'alinéa 1 est portée à un tiers. Durant la même période, un quart des revenus découlant de cette participation des communes est versé par l'Etat au fonds d'équipement communal ; ce dernier en est crédité une fois l'an, au boucllement annuel des comptes de l'Etat.

\* \* \*

<sup>4</sup> Les statuts du fonds d'équipement communal, du 18 mars 1961 (B 6 10.05), sont modifiés comme suit :

**Art. 1 (nouvelle teneur sans modification de la note)**

<sup>1</sup> Le « fonds d'équipement communal », fondation de droit public (ci-après : fonds) a 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. Il tient particulièrement compte durant les exercices 2008 et 2009 de l'effet de la modification de l'article 370, alinéa 3, de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887.

<sup>2</sup> Le fonds a également pour but 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. Pour les années 2008 et 2009, il participe au financement des prestations publiques intercommunales et de nature cantonale au sens de l'article 7, alinéa 4, des présents statuts. Les domaines pris en charge sont fixés d'entente avec l'Association des communes genevoises.

<sup>3</sup> Le fonds possède la personnalité juridique.

**Art. 5, lettres a et b (nouvelle teneur)**

Le fonds est alimenté par :

- a) pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2009, un tiers des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes aux frais de perception prévue à l'article 370, alinéa 3, de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 ;
- b) un quart des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes prévue à l'article 3, alinéa 2, de la loi approuvant l'accord franco-suisse, conclu le 29 janvier 1973, relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises, du 5 octobre 1973 ;

**Art. 6, al. 3 (nouvelle teneur, sans modification de la note)**

<sup>3</sup> La rémunération du capital actif est suspendue pour les années 2008 et 2009.

**Art. 7, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Le fonds contribue en 2008 et 2009 au financement des prestations suivantes, pour autant que les buts décrits à l'article 1 des présents statuts soient respectés :

- a) compensation de la réduction de la participation de l'Etat au budget de fonctionnement du Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) à hauteur de 80% de cette réduction en 2008 et 60% en 2009 ;
- b) prise en charge des subventions à la construction et à la rénovation des bâtiments scolaires enfantins et primaires assumées précédemment par l'Etat ;
- c) prise en charge des subventions des structures d'accueil de la petite enfance assumées précédemment par l'Etat ;
- d) contribution de 17 millions de francs par année à des charges cantonales d'intérêt général inscrites au budget de l'Etat de Genève.

**Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.