

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 2 décembre 2008

Projet de loi

sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (B 6 08)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Titre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

La présente loi a pour buts :

- a) de renforcer les ressources des communes à faible capacité financière;
- b) d'encourager le développement de l'intercommunalité;
- c) d'encourager le développement des politiques publiques dans le domaine de la petite enfance.

Art. 2 Moyens

Pour atteindre les buts définis à l'article premier, la présente loi a pour objets :

- a) d'élargir la péréquation financière intercommunale par l'instauration :
 - 1) d'une contribution générale des communes à fort potentiel de ressources en faveur des communes à faible potentiel de ressources;
 - 2) d'une contribution de « ville-centre » en faveur de la Ville de Genève et à charge des autres communes;
 - 3) d'une contribution destinée à la prise en charge des intérêts des dettes contractées par les communes à faible indice de capacité financière pour leurs équipements publics;
 - 4) d'une contribution destinée au financement partiel des frais de fonctionnement des structures d'accueil à plein temps pour la petite enfance et des places d'accueil familial à la journée.

- b) d'instaurer un fonds intercommunal participant, au moyen de contribution des communes, au financement de certains investissements et dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal assumées par une entité intercommunale, des prestations assumées par une seule commune mais bénéficiant aux habitants d'autres communes ou des prestations incombant à l'ensemble des communes.

Art. 3 Relation avec la loi générale sur les contributions publiques

Les effets de la présente loi (prélèvements et versements) n'affectent en rien les mécanismes péréquatifs prévus par les articles 295 et suivants de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, et les règlements du Conseil d'Etat y relatifs.

Art. 4 Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

- a) taux des centimes additionnels : le nombre de centimes additionnels communaux perçu par chaque commune en vertu des articles 293 et suivants de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, tel qu'approuvé par arrêté du Conseil d'Etat;
- b) valeur du centime : le montant des recettes fiscales pour une commune durant une année fiscale donnée, tel que produit par les centimes additionnels sur l'impôt cantonal concerné, divisé par le taux des centimes additionnels applicable; les ajustements intervenus durant l'année fiscale en cause mais liés à des années fiscales précédentes sont également pris en considération pour le calcul du montant des recettes, indépendamment du taux des centimes additionnels applicable lors des années fiscales précédentes.
- c) centimes moyens pondérés : la somme des montants des recettes fiscales au titre des centimes additionnels de toutes les communes divisé par la somme des taux des centimes additionnels de toutes les communes; les centimes moyens pondérés sont calculés séparément pour les centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques et pour les centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le bénéfice net et le capital des personnes morales.
- d) indice de capacité financière : indice général de capacité financière déterminé pour chaque commune en application du règlement concernant le calcul de la capacité financière des communes, du 3 avril 1974.

- e) prestation de caractère intercommunal : tâche exercée par des communes en collaboration entre elles, dans le cadre d'entités intercommunales de droit public.
- f) entités intercommunales : groupements intercommunaux, fondations intercommunales ou autres personnes morales de droit public de caractère intercommunal.
- g) prestations incombant à l'ensemble des communes : tâches que toutes les communes sont tenues d'exécuter en vertu de la législation cantonale ou fédérale.

Titre II Contributions péréquatives intercommunales

Chapitre I Contribution péréquative intercommunale générale

Section 1 Principes

Art. 5 Contribution des communes à fort potentiel de ressources

¹ Les communes à fort potentiel de ressources, apprécié en regard de la moyenne des communes, versent aux communes à faible potentiel de ressources une allocation dont le montant total équivaut à 1% de la somme des potentiels de ressources de chacune des communes.

² Dans ce cadre, la contribution à charge de chaque commune à fort potentiel de ressources est calculée pour chaque année en fonction de l'indice de ressources par habitant, par une formule mathématique exponentielle basée sur l'écart dudit indice par rapport à l'indice moyen pondéré de ressources par habitant de l'ensemble des communes.

Art. 6 Allocation aux communes à faible potentiel de ressources

¹ L'allocation aux communes à faible potentiel de ressources est calculée pour chaque année sur la base de l'indice de ressources par habitant et par une formule mathématique exponentielle, basée sur l'écart dudit indice par rapport à l'indice moyen pondéré de ressources par habitant de l'ensemble des communes.

² Le montant total des allocations doit correspondre à la somme des contributions des communes au sens de l'article 5, alinéa 1.

³ L'allocation est versée au titre des recettes générales de la commune bénéficiaire, sans affectation à un usage déterminé.

Section 2 Bases déterminant la contribution et l'allocation

Art. 7 Calcul du potentiel de ressources de chaque commune

¹ Le potentiel de ressources de chacune des communes est calculé par l'addition de ses potentiels de ressources au titre :

- a) des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques;
- b) des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le bénéfice net et le capital des personnes morales, compte tenu également des attributions à la commune concernée en provenance du fonds de péréquation intercommunale institué par l'article 295 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887,
- c) de la taxe professionnelle communale.

² Les potentiels de ressources de chacune des communes au sens de l'alinéa 1, lettres a et b, sont obtenus en multipliant la valeur du centime relative à chacun des impôts concernés par le centime moyen pondéré respectif.

³ Le potentiel de ressources de chacune des communes au sens de l'alinéa 1, lettre c, correspond à la production de la taxe professionnelle communale, abstraction faite des éventuels dégrèvements concédés par la commune.

⁴ Les ajustements intervenus durant l'année fiscale en cause mais liés à des années fiscales précédentes sont également pris en considération pour le calcul du montant des recettes au titre des centimes additionnels visés à l'alinéa 1, indépendamment du taux des centimes additionnels applicable lors des années fiscales précédentes.

Art. 8 Potentiel de ressources par habitant

Le potentiel de ressources par habitant correspond au potentiel de ressources de chaque commune divisé par le nombre d'habitants de celle-ci.

Art. 9 Indice de ressources par habitant

¹ Le potentiel de ressources par habitant de chaque commune est converti en indice de ressources par habitant.

² La somme des potentiels de ressources de toutes les communes divisée par la somme du nombre d'habitants de toutes les communes détermine le potentiel de ressources par habitant moyen pondéré.

³ L'indice de ressources par habitant de chacune des communes est déterminé en divisant le potentiel de ressources par habitant de chaque commune par le potentiel de ressources par habitant moyen pondéré, le tout multiplié par 100.

Section 3 Contribution à charge des communes à fort potentiel de ressources

Art. 10 Calcul de la contribution

¹ La contribution à charge des communes dont l'indice de ressources par habitant est supérieur à 100 augmente progressivement en fonction de l'écart qui sépare l'indice respectif de chacune de ces communes par rapport à l'indice moyen pondéré de ressources par habitant.

² L'augmentation progressive de la contribution est fixée de sorte que le classement des communes, en regard de leur indice de ressources par habitant, ne puisse être modifié.

³ La contribution de chaque commune est calculée en application de la formule indiquée en annexe n°1.

Section 4 Allocation aux communes à faible potentiel de ressources

Art. 11 Calcul de l'allocation

¹ L'allocation au bénéfice des communes dont l'indice de ressources par habitant est inférieur à 100 augmente progressivement en fonction de l'écart qui sépare l'indice respectif de chacune de ces communes par rapport à l'indice moyen pondéré de ressources par habitant.

² L'augmentation progressive de l'allocation est fixée de sorte que le classement des communes, en regard de leur indice de ressources par habitant, ne puisse être modifié.

³ L'allocation de chaque commune est calculée en application de la formule indiquée en annexe n°2.

Chapitre II Contribution de « ville-centre » en faveur de la Ville de Genève

Art. 12 Principe

¹ Il est attribué à la Ville de Genève une contribution, dite de « ville-centre », à charge des autres communes.

² Cette contribution est versée au titre des recettes générales de la Ville de Genève, sans affectation à un usage déterminé.

Art. 13 Taux de la contribution des autres communes

La contribution à charge de chaque commune au sens de l'article 12 est calculée en multipliant par 0.4 la valeur du centime de la commune concernée.

Chapitre III Prise en charge des intérêts des dettes des communes à faible indice de capacité financière**Art. 14 Principe**

Les intérêts des dettes que les communes à faible indice de capacité financière sont dans l'obligation de contracter pour la réalisation de leurs équipements publics sont pris en charge totalement ou partiellement par une contribution spécifique de l'ensemble des communes.

Art. 15 Conditions d'éligibilité et barème de prise en charge des intérêts

Le Conseil d'Etat, en accord avec l'Association des communes genevoises, définit dans un règlement :

- a) les conditions auxquelles les communes sont éligibles à la prise en charge des intérêts;
- b) le barème déterminant l'étendue de la prise en charge.

Art. 16 Montant de la contribution des communes

La contribution de chaque commune est calculée en multipliant

- a) la valeur de centime de chaque commune, au titre des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques et des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le bénéfice net et le capital des personnes morales (compte tenu également des attributions à la commune concernée en provenance du fonds de péréquation intercommunale institué par l'article 295 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887);

par

- b) le quotient obtenu en divisant le montant total annuel des intérêts pris en charge en vertu des articles 14 et 15 par la somme des valeurs de centime de toutes les communes.

Chapitre IV Financement partiel des frais de fonctionnement des structures d'accueil à plein temps pour la petite enfance et des places d'accueil familial à la journée

Art. 17 Principe

Une contribution spécifique est prélevée auprès de l'ensemble des communes pour participer au financement des frais d'exploitation des structures de la petite enfance à charge des communes, à raison de 10 000 F par place d'accueil à plein temps et par an.

Art. 18 Places d'accueil prises en considération

¹ Sont prises en considération les places d'accueil :

- a) dont les communes assurent le financement, après déduction des contributions des parents, et indépendamment du lieu d'exploitation de la structure d'accueil,
- b) réservées aux enfants de 0 à 4 ans, dans le cadre de structures d'accueil collectif extra-familial ouvertes au moins 225 jours par an à raison de 9 heures par jour, et
- c) au bénéfice d'autorisations d'exploiter en force et effectivement exploitées, les places occupées à temps partiel étant prises en considération en fractions correspondantes de places à plein temps.

² Les financements privés, autres que les contributions des parents, alloués aux structures d'accueil sont portés en déduction par réduction proportionnelle du nombre de places d'accueil effectivement à charge de la commune concernée.

Art. 19 Montant de la contribution des communes

La contribution de chaque commune est calculée en multipliant

- a) la valeur de centime de chaque commune, au titre des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques et des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le bénéfice net et le capital des personnes morales (compte tenu également des attributions à la commune concernée en provenance du fonds de péréquation intercommunale institué par l'article 295 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887);

par

- b) le quotient obtenu en divisant le montant total annuel des participations forfaitaires selon l'article 17 par la somme des valeurs de centime de toutes les communes.

Art. 20 Placés d'accueil familial à la journée

¹ Par voie de règlement, le Conseil d'Etat, en accord avec l'Association des communes genevoises, peut assimiler les places d'accueil familial à la journée à des fractions de places d'accueil exploitées dans des structures de la petite enfance, aux fins d'étendre le financement partiel selon les articles 17 à 19.

² Seules peuvent être prises en considération les places d'accueil familial exploitées en conformité à la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée, du 14 novembre 2003.

Chapitre V Dispositions communes aux contributions péréquatives

Art. 21 Droit aux allocations

Les communes ont droit aux allocations dans la mesure où elles remplissent les conditions posées par la présente loi, respectivement par le règlement déterminant la prise en charge des intérêts.

Art. 22 Données déterminantes

¹ Pour le calcul des contributions à charge des communes et des allocations en faveur des communes, la situation de chaque commune lors de la deuxième année précédant l'année pour laquelle est due la contribution ou l'allocation est déterminante en ce qui concerne :

- a) les données fiscales;
- b) la valeur du centime;
- c) l'indice de capacité financière.

² La situation de chaque commune au 31 décembre de la deuxième année précédant l'année pour laquelle est due la contribution ou l'allocation est déterminante en ce qui concerne

- a) l'état de la population;
- b) les intérêts des dettes et la valeur du patrimoine administratif;
- c) le nombre de places d'accueil dans les structures d'accueil pour la petite enfance.

Art. 23 Autorité d'exécution

Le département compétent pour l'application des articles 299 et 300 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, (ci-après : le département) est chargé du calcul des contributions et allocations.

Il exécute le prélèvement des contributions et le versement des allocations à la suite des opérations de perception et de répartition prévues par la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887.

Art. 24 Procédure de calcul des contributions et allocations

Le Conseil d'Etat règle la procédure applicable au calcul des contributions et allocations.

Art. 25 Procédure d'opposition

¹ Les communes peuvent former opposition auprès du Conseil d'Etat contre les montants définitifs des contributions et allocations calculés par le département, dans les 30 jours suivant leur notification.

² A l'issue du délai d'opposition, le Conseil d'Etat approuve par arrêté les contributions et allocations calculées par le département. Le Conseil d'Etat tranche simultanément les oppositions éventuelles des communes.

Art. 26 Prélèvement des contributions et paiement des allocations

¹ Les contributions sont versées et les allocations payées par le département dans le cadre du versement des acomptes relatifs aux centimes additionnels aux communes selon l'article 300, alinéa 2 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887.

² L'Etat ne prélève aucun émolument.

Titre III Fonds intercommunal

Chapitre I Généralités

Art. 27 Institution et mission du fonds intercommunal

¹ Sous la forme d'une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique, il est institué un fonds intercommunal chargé de participer, par l'octroi de subventions annuelles ou pluriannuelles aux communes ou entités intercommunales, au financement des :

- a) investissements et dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal ou assumées par une seule commune mais bénéficiant aux habitants d'autres communes;

b) prestations incombant à l'ensemble des communes.

² Les domaines pris en charge sont fixés d'entente entre le fonds intercommunal et l'Association des communes genevoises.

Art. 28 Utilité publique du fonds intercommunal

Le fonds intercommunal est déclaré d'utilité publique et exonéré de tous impôts directs cantonaux et communaux.

Chapitre II Organisation et administration

Art. 29 Statuts

¹ L'organisation et les modalités d'administration du fonds intercommunal sont définies par les statuts annexés à la présente loi.

² Les statuts règlent également la surveillance exercée par le canton.

Chapitre III Contributions des communes

Art. 30 Montant

¹ Chaque commune verse au fonds intercommunal une contribution annuelle.

² Le montant des contributions des communes est calculé de manière à ce que le fonds intercommunal encaisse annuellement un montant total de contributions de 23 millions de francs, réduit toutefois du montant total des contributions des communes pour le financement de la prise en charge des intérêts selon le Titre II, Chapitre III de la présente loi.

³ A cet effet, la contribution de chaque commune est calculée en multipliant

a) la valeur de centime de chaque commune, au titre des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques et des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le bénéfice net et le capital des personnes morales (compte tenu également des attributions à la commune concernée en provenance du fonds de péréquation intercommunale institué par l'article 295 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887);

par

b) le quotient obtenu en divisant, par la somme des valeurs de centime de toutes les communes, le montant de 23 millions de francs réduit de la somme des contributions des communes pour le financement de la prise en charge des intérêts selon le Titre II, Chapitre III de la présente loi.

Art. 31 Procédure

Le calcul et le prélèvement des contributions des communes sont exécutés par le département, sous réserve d'approbation du Conseil d'Etat, conformément aux dispositions du Titre II, Chapitre V de la présente loi.

Titre IV Dispositions finales et transitoires

Art. 32 Recours au Tribunal administratif

Dans la mesure où un recours est recevable auprès du Tribunal administratif contre une décision adoptée en application de la présente loi, il n'a en aucun cas effet suspensif.

Art. 33 Clause d'évaluation

¹ L'Association des communes genevoises procède à une évaluation régulière des effets de la présente loi.

² Si des mesures correctrices lui apparaissent nécessaires, l'Association des communes genevoises saisit le Conseil d'Etat des propositions de modification des dispositions réglementaires ou d'amendements à la présente loi.

Art. 34 Clause abrogatoire

¹ La loi sur le fonds d'équipement communal, du 18 mars 1961 est abrogée avec effet au 31 décembre 2009.

² L'actif net du fonds d'équipement communal est dévolu au fonds intercommunal institué par la présente loi.

³ Le fonds intercommunal reprend l'intégralité des droits et obligations du fonds d'équipement communal.

Art. 35 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi, de manière à ce que l'ensemble des mécanismes de contributions et allocations ainsi que le fonds intercommunal soient opérationnels le 1^{er} janvier 2010.

² Les contributions et allocations prévues applicables à compter du 1^{er} janvier 2010 sont calculées sur la base des données relatives à l'exercice 2008, conformément à l'article 22.

Art. 36 Dispositions transitoires

Les membres du conseil et du bureau du fonds intercommunal sont désignés, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, pour une période courant jusqu'au 30 septembre 2011.

Art. 37 Statuts du Fonds intercommunal**Chapitre I Dispositions générales****Art. 1 But**

Le fonds intercommunal a pour but de participer, par l'octroi de subventions annuelles ou pluriannuelles aux communes ou entités intercommunales, au financement des :

- a) investissements et dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal ou assumées par une seule commune mais bénéficiant également aux habitants d'autres communes;
- b) prestations incombant à l'ensemble des communes.

Art. 2 Siège

Le fonds intercommunal a son siège auprès de l'Association des communes genevoises.

Art. 3 Durée

La durée du fonds intercommunal est indéterminée.

Art. 4 Surveillance

¹ Le fonds intercommunal est placé sous la surveillance du Conseil d'Etat, qui approuve les comptes et le rapport de gestion annuels.

² La surveillance porte sur l'ensemble des activités et décisions du fonds intercommunal. Elle est exercée exclusivement sous l'angle de la légalité.

³ Le Conseil d'Etat, et pour lui le département chargé de la surveillance des communes, peut procéder en tout temps à toute investigation qu'il juge utile auprès des organes du fonds intercommunal.

Art. 5 Ressources

En sus des contributions communes prévues par le Titre III, Chapitre III de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du [date] (ci-après : la loi), les ressources du fonds intercommunal sont :

- a) les revenus de ses avoirs;
- b) toute autre recette qui lui est légalement affectée.

Art. 6 Biens du fonds intercommunal

Les avoirs du fonds intercommunal sont placés dans le respect des normes applicables aux communes.

Art. 7 Bénéficiaires

¹ Les communes du canton et les entités intercommunales peuvent faire appel au fonds intercommunal pour obtenir de ce dernier l'octroi de subventions contribuant au financement de prestations conformes à l'article 27 de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité.

² En règle générale, l'indice de capacité financière et le taux des centimes additionnels des communes intéressées sont pris en considération pour l'octroi, respectivement la fixation du montant des subventions du fonds intercommunal destinées à des prestations publiques intercommunales.

³ Les prestations assumées par une commune seule mais bénéficiant également aux habitants d'autres communes peuvent bénéficier de subventions du fonds intercommunal si elles répondent à un intérêt public important. De plus, le fonds intercommunal ne peut en principe octroyer de subventions pour de nouvelles prestations de cette nature que dans la mesure où elles sont prévues par un acte de planification.

⁴ Aucune commune ou entité intercommunale n'a un droit à l'octroi d'une subvention du fonds intercommunal.

Chapitre II Administration

Art. 8 Organes

Les organes du fonds intercommunal sont :

- a) le conseil;
- b) le bureau;
- c) l'organe de contrôle.

Art. 9 Conseil

¹ Le conseil est composé de 7 membres, assurant une représentation géographique et démographique équitable de communes.

² Un siège est réservé à la Ville de Genève.

³ Une commune ne peut pas être représentée par plus d'un membre.

⁴ A l'exception du représentant de la Ville de Genève, désigné par le conseil administratif de celle-ci, les membres du conseil sont désignés par l'Association des communes genevoises parmi les magistrats communaux en exercice.

Art. 10 Durée des fonctions

¹ Les membres du conseil sont désignés pour un mandat de 4 ans, renouvelable.

² En cas de vacance, il est procédé au remplacement pour la durée résiduelle du mandat.

³ Les membres du conseil sont rémunérés par jetons de présence dont le montant est fixé par le conseil du fonds intercommunal.

Art. 11 Bureau et secrétariat

¹ Après chaque renouvellement, le conseil choisit parmi ses membres son président, son vice-président et son secrétaire, qui sont rééligibles.

² Ils forment le bureau.

³ Le secrétariat est assuré par l'Association des communes genevoises.

Art. 12 Vote

¹ Le conseil et le bureau ne peuvent valablement délibérer que si la majorité de leurs membres sont présents.

² A défaut d'une telle majorité, une nouvelle séance est convoquée et les membres présents peuvent alors délibérer valablement, quel que soit leur nombre.

³ Les décisions sont prises à la majorité des membres présents.

⁴ En cas d'égalité, la voix du président est prépondérante.

Art. 13 Séances

¹ Le conseil ou le bureau se réunit aussi souvent que cela est nécessaire à l'administration ou à la gestion du fonds intercommunal.

² Le conseil peut être en tout temps convoqué à la requête de deux de ses membres.

³ Les délibérations du conseil ou du bureau sont consignées dans des procès-verbaux succincts, mais faisant mention expresse de toutes les décisions, avec indication du vote. Ils sont signés par le président et le secrétaire.

Art. 14 Responsabilité

Les membres du conseil sont personnellement responsables envers le fonds intercommunal des dommages qu'ils causent en manquant intentionnellement ou par négligence grave à leurs devoirs.

Art. 15 Démission d'office

¹ La perte de la qualité de magistrat communal en cours de mandat entraîne de droit celle de membre du conseil.

² Les magistrats non réélus à leur fonction communale au terme de la législature ordinaire conservent toutefois la qualité de membre du conseil jusqu'à la date de renouvellement de ce dernier.

Art. 16 Compétences

Conseil

Le conseil est le pouvoir supérieur du fonds intercommunal. Il est investi des compétences les plus étendues pour la gestion et l'administration du fonds intercommunal. Il a notamment les attributions suivantes :

- a) il statue, d'entente avec l'Association des communes genevoises, sur toute demande de subvention présentée par une commune ou une entité intercommunale;
- b) il représente le fonds intercommunal en matière administrative et judiciaire, et l'engage par signature du président agissant collectivement avec un autre membre du conseil, en règle générale, le secrétaire;
- c) il pourvoit à la bonne gestion et à l'administration du fonds intercommunal, notamment en ce qui a trait à la tenue régulière de la comptabilité;
- d) il établit chaque année le budget, le bilan, les comptes et le rapport de gestion;
- e) il contrôle l'emploi des sommes mises à la disposition des communes;
- f) il établit son règlement, lequel est soumis à l'approbation de l'Association des communes genevoises.

Bureau

Le bureau a les attributions suivantes :

- a) il examine toutes les questions intéressant la gestion et l'administration du fonds intercommunal;
- b) il prépare les rapports et les propositions à présenter au conseil;
- c) il exécute les décisions du conseil.

Art. 17 Contrôle

¹ Le contrôle des comptes du fonds intercommunal est confié à une société fiduciaire indépendante désignée par le conseil.

² L'organe de contrôle établit un rapport écrit de ses opérations à l'intention du conseil.

³ Le rapport est transmis au Conseil d'Etat.

Art. 18 Exercice annuel

L'exercice administratif et comptable concorde avec l'année civile. Les comptes de clôture sont arrêtés au 31 décembre.

Art. 19 Modification des statuts

Toute modification des présents statuts doit être approuvée par le Grand Conseil.

Art. 20 Dissolution

¹ Le Grand Conseil peut prononcer la dissolution du fonds intercommunal. Il détermine le mode de liquidation.

² La nomination des liquidateurs met fins aux pouvoirs du conseil.

³ La liquidation terminée, les biens du fonds intercommunal sont dévolus aux communes, en proportion de leurs dernières contributions au fonds intercommunal.

Annexe n° 1 (voir article 10) : formule de calcul de la contribution des communes à fort potentiel de ressources

La contribution d'une commune dont l'indice de ressource par habitant est supérieur à 100 est égale à :

$$(\text{IRH}_{c.\text{contr}} - 100)^{1+P_{\text{contr}}} \times \text{Hab}_{c.\text{contr}} \times 1\% \times \text{SPRC}$$

divisé par :

$$\sum_{N_{\text{contr}} = 1}^N [(\text{IRH}_{c.\text{contr}} - 100)^{1+P_{\text{contr}}} \times \text{Hab}_{c.\text{contr}}]$$

étant entendu que :

a) définitions des paramètres :

SPRC = somme des potentiels de ressources de toutes les communes

Hab = Nombre d'habitants de toutes les communes

$\text{IRH}_{c.\text{contr}}$ = Indice de ressources par habitant d'une commune dont ledit indice est supérieur à 100

$\text{Hab}_{c.\text{contr}}$ = Nombre d'habitants d'une commune dont l'indice de ressources est supérieur à 100

N_{contr} = Nombre de communes dont l'indice de ressources par habitant est supérieur à 100

P_{contr} = paramètre déterminant la progressivité exponentielle du barème

b) valeur P_{contr} :

- c) Pour un taux de progression P_{contr} donné, la valeur maximale de l'indice de ressources $IRH_{\text{c.contr}}$ sera égale à la division de :

$$\sum_{N_{\text{contr}} = 1}^N [(IRH_{\text{c.contr}} - 100)^{1+P_{\text{contr}}} \times Hab_{\text{c.contr}}]$$

par :

$$Hab \times (1 + P_{\text{contr}}) \times 1 \% \times 100$$

le tout élevé à la puissance :

$$1 / P_{\text{contr}}$$

le tout diminué de 100.

Pour que cette condition soit dûment remplie, il faut ensuite rechercher la valeur de P_{contr} pour laquelle

$IRH_{\text{c.contr max}} = IRH_{\text{c.contr}}$ de la commune ayant l'indice de ressources par habitant le plus élevé

Annexe n° 2 (voir article 11) : formule de calcul de l'allocation aux communes à faible potentiel de ressources

L'allocation à une commune dont l'indice de ressource par habitant est inférieur à 100 est égale à :

$$(100 - \text{IRH}_{c.\text{bénéf}})^{1+\text{Pbénéf}} \times \text{Hab}_{c.\text{bénéf}} \times 1\% \times \text{SPRC}$$

divisé par :

M

$$\sum_{\text{Mbénéf} = 1} [(100 - \text{IRH}_{c.\text{bénéf}})^{1+\text{Pbénéf}} \times \text{Hab}_{c.\text{bénéf}}]$$

$$\text{Mbénéf} = 1$$

étant entendu que :

a) définitions des paramètres :

SPRC = somme des potentiels de ressources de toutes les communes

Hab = Nombre d'habitants de toutes les communes

$\text{IRH}_{c.\text{bénéf}}$ = Indice de ressources par habitant d'une commune dont ledit indice est inférieur à 100

$\text{Hab}_{c.\text{bénéf}}$ = Nombre d'habitants d'une commune dont l'indice de ressources est inférieur à 100

$M_{\text{bénéf}}$ = Nombre de communes dont l'indice de ressources est inférieur à 100

$P_{\text{bénéf}}$ = paramètre déterminant la progressivité exponentielle du barème

b) valeur $P_{\text{bénéf}}$:

Pour un taux de progression $P_{\text{bénéf}}$ donné, la valeur minimale de l'indice de ressources $IRH_{\text{c.bénéf}}$ sera égale à la division de :

$$\sum_{M_{\text{bénéf}} = 1}^M [(100 - IRH_{\text{c.bénéf}})^{1+P_{\text{bénéf}}} \times \text{Hab}_{\text{c.bénéf}}]$$

par :

$$\text{Hab} \times (1 + P_{\text{bénéf}}) \times 1 \% \times 100$$

le tout élevé à la puissance :

$$1 / P_{\text{bénéf}}$$

le tout venant diminuer le montant de 100.

Pour que cette condition soit dûment remplie, il faut ensuite rechercher la valeur de $P_{\text{bénéf}}$ pour laquelle

$IRH_{\text{c.bénéf min}} = IRH_{\text{c.bénéf}}$ de la commune ayant l'indice de ressources par habitant le plus faible

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

A. Cadre Général

Le présent projet de loi est l'aboutissement heureux d'un processus de réflexion qui s'est déroulé sur plusieurs années portant sur une nouvelle répartition des tâches entre les communes et l'Etat ainsi que sur une nouvelle péréquation financière intercommunale.

En 2001 déjà, le Grand Conseil a manifesté son intérêt à ce que le Conseil d'Etat s'engage dans une démarche concertée avec les communes genevoises visant à une refonte des mécanismes de péréquation. Il s'agissait de considérer le principe fondamental de l'autonomie fiscale des communes, la complexité et le manque de transparence pour le citoyen du système actuel de péréquation et les limites de celui-ci, la disparité des ressources financières et des charges par habitant entre les communes, l'absence de cadre incitant à une répartition des charges entre les communes et à l'amélioration des collaborations intercommunales. (M 1404, du 17 mai 2001).

Suite aux débats ayant entouré l'adoption du budget 2004, qui a donné lieu à un référendum cantonal, l'Association des communes genevoises et l'Etat ont menés de concert des réflexions intenses portant sur de possibles modifications de la répartition des compétences et des charges entre les communes et l'Etat ainsi que sur l'actualisation de la péréquation financière intercommunale. C'est ainsi qu'un comité de pilotage politique conjoint a été constitué, composé de magistrats communaux désignés par l'Association des communes genevoises (ville de Genève comprise) et d'une délégation du Conseil d'Etat. Ce comité a été assisté de groupes techniques formés de représentants issus des administrations communales et cantonales. Les travaux ont été menés sous l'angle des principes de proximité, de subsidiarité, d'efficacité, et d'égalité de traitement.

Suite à ces premiers travaux, le Grand Conseil a adopté en juin 2006 la loi sur la participation des communes à l'assainissement des finances de l'Etat et au financement du fonds d'équipement communal (loi 9679), qui modifiait pour une période limitée à deux ans (exercices 2006 et 2007) les sources de dotation du fonds d'équipement communal (FEC). Cette loi complétait les buts de cette institution en la chargeant de participer au financement de toute

prestation publique intercommunale, et également, pour ces mêmes années, de nature cantonale, à hauteur de 17 millions de francs annuels.

Le 21 juin 2007, un important accord entre l'Etat et les communes a été conclu, portant sur un nouveau dispositif transitoire, limité à deux ans et permettant d'aboutir à l'horizon 2010 à une meilleure répartition des compétences entre les communes et l'Etat, ainsi qu'à un nouveau système de péréquation financière intercommunale. Cet accord a conduit à l'adoption par le Grand Conseil d'un train de lois transitoire le 30 novembre 2007, prenant fin au 31 décembre 2009. (Loi 10077).

Le présent projet de loi concrétise ainsi les engagements pris par les partenaires institutionnels des collectivités publiques du canton. Les travaux ont été placés essentiellement sous l'égide de l'Association des communes genevoises. Les magistrats communaux ont largement débattu lors de 8 séances de travail des mesures devant conduire au renforcement de la péréquation financière intercommunale et du développement de l'intercommunalité. Ils ont été assistés par un groupe de travail technique réunissant des experts des administrations cantonales et communales.

Ce projet de loi a été formellement approuvé le 24 septembre 2008 par l'Association des communes genevoises siégeant en assemblée générale extraordinaire. Il a été remis officiellement au Conseil d'Etat par le président de l'Association des communes genevoises, lors de l'Assemblée générale ordinaire de l'Association des communes genevoises qui s'est tenue le 27 septembre 2008.

Le Conseil d'Etat relève avec satisfaction que les mécanismes et structures proposés par le projet de loi qui vous est soumis n'ont pas été imposés par l'Etat aux communes. Ils sont l'aboutissement d'un processus de concertation entre l'Etat et les communes mais surtout entre les communes elles-mêmes. Elles ont ainsi démontré leur capacité de faire évoluer les institutions pour le bien commun. Le projet permettra une meilleure répartition des ressources entre les communes ce qui renforcera notablement l'autonomie communale.

B. Bref rappel du système actuel de péréquation intercommunale

Le mécanisme actuel de la péréquation intercommunale, tel qu'il est prévu par les articles 295 et 295A de la Loi sur les contributions publiques D 3 05 et par le règlement D 3 05.04, repose sur une référence à la capacité financière des communes et s'opère principalement par :

- un partage des impôts des personnes physiques entre la commune du domicile du contribuable et la commune de son activité professionnelle ou encore de celle avec laquelle il a d'autres liens économiques ;
- une répartition d'une part du produit des impôts sur les personnes morales au profit d'un fonds de péréquation intercommunal.

Ce dispositif de péréquation, inclus dans le système de perception de l'impôt sur le revenu, procure aux communes bénéficiaires des ressources non affectées dont elles disposent librement.

A cela s'ajoute un fonds d'équipement communal (FEC) alimenté par divers prélèvements sur les recettes communales dont la vocation est essentiellement la prise en charge des intérêts des emprunts contractés par les communes les moins favorisées pour le financement de leurs équipements.

C. Concept et principales innovations du projet de loi

Cette loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité poursuit trois objectifs :

- a) Améliorer les ressources financières des communes à faible potentiel de ressources;
- b) Renforcer le développement de l'intercommunalité;
- c) Encourager le développement des politiques publiques dans le domaine de la petite enfance.

Afin de répondre à ces objectifs, de nombreuses variantes ont été étudiées y compris la refonte de la péréquation existante. La solution retenue se base sur :

- 1) un maintien des mécanismes existants, une péréquation financière basée sur les principes de la péréquation intercantonale y compris un mécanisme de compensation ;
- 2) une pérennisation des missions de l'actuel Fonds d'équipement communal;
- 3) un dispositif d'incitation à fournir des prestations publiques dans le domaine de la petite enfance.

1) Péréquation financière

Le principe de cette péréquation est simple : à l'instar de la péréquation intercantonale, il s'agit de mettre en œuvre un dispositif transférant des ressources des communes à fort potentiel de ressources vers celles à faible potentiel de ressources.

a) Potentiel de ressource

Le potentiel de ressource mesure les revenus fiscaux théoriques que les communes auraient obtenus sur la base de quotités fiscales identiques (taux du centime additionnel et taux de dégrèvement de la Taxe professionnel communale).

Ce potentiel de ressources est exprimé par un indice par habitants, calculé de la manière suivante :

- calcul d'un taux de centime moyen pondéré pour toutes les communes (et ce séparément pour l'impôt des personnes physiques et l'impôt des personnes morales) ;
- calcul des revenus théoriques que ces taux auraient engendrés pour chaque commune ;
- prise en compte de la taxe professionnelle avant dégrèvement.

Ces recettes fiscales théoriques sont calculées pour chaque commune, puis divisées par le nombre d'habitants, et enfin présentées sous la forme d'un indice dont la moyenne pondérée est égale à 100.

Une commune à potentiel de ressources élevé verra son indice être supérieur à 100, respectivement une commune à potentiel de ressources faible, inférieur à 100.

b) Principe de la péréquation

Les montants des contributions et des allocations seront fonction de l'écart de l'indice de ressource par rapport à la moyenne.

Contributions = $f(\text{indice de ressources} - 100)$

Allocations = $f(100 - \text{indice de ressources})$

Afin de maximiser les effets de la péréquation sur les extrêmes, principal objectif de la réforme, le modèle se base sur des fonctions dites paraboliques.

Ainsi les allocations seront calculées sur la base de l'écart à la moyenne élevé à une puissance la plus élevée possible. La puissance maximale sera calculée de sorte qu'il ne soit pas possible qu'une commune devienne plus favorisée à la suite de la péréquation qu'une autre commune à potentiel de ressources plus élevé. Cet exposant est simplement calculé à l'aide d'un tableur et d'un solveur d'équation.

La même logique s'applique également pour le calcul des contributions. Là aussi, il est calculé l'exposant maximal garantissant dans tous les cas une non-inversion de l'ordre des communes classées par potentiel de ressources après péréquation. A relever que l'exposant pour les allocations n'est pas le même que pour les contributions.

La masse financière en mouvement est limitée à 1% de la somme des potentiels de ressources des communes. Cela aurait représenté pour l'année 2007 un montant de Fr. 15'876'377,19

c) Compensation de « Ville-centre »

La Ville de Genève comprend près de la moitié des habitants du Canton. De par son importance et de sa situation elle est appelée à fournir des prestations publiques bénéficiant à la population de l'ensemble des communes du Canton.

Pour tenir compte de la situation particulière et unique de la Ville de Genève et de son potentiel de ressource, il a été décidé d'atteindre une contribution nette à sa charge de l'ordre 10 millions de francs, et ce en tenant compte de l'ensemble des dispositifs de la présente loi.

Pour parvenir à ce résultat, la solution retenue est une contribution de chaque commune à la Ville de Genève. Cette contribution, dite de « Ville-centre », correspond à la production de 0,4 équivalent-centime.

2) *Maintien des missions de l'actuel Fonds d'équipement communal*

Les activités déployées par le Fonds d'équipement communal (ci-après FEC) dans sa forme actuelle sont maintenues. Toutefois le FEC disparaît au profit d'un nouveau Fonds intercommunal (ci-après FI). Sa mission consistera à allouer des subventions annuelles ou pluriannuelles aux communes ou structures intercommunales pour financer des investissements et des dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal ou assumées par une seule commune mais bénéficiant aux habitants d'autres communes, ainsi qu'à des prestations incombant à l'ensemble des communes.

L'actuelle mission historique du FEC, à savoir la prise en charge des intérêts des dettes payés par les communes à faible indice de capacité financière pour leurs investissements publics (patrimoine administratif) est entièrement financée par les communes et fait l'objet d'un mécanisme exécuté par l'Administration cantonale. Il ne sera dès lors plus intégré aux tâches du fonds intercommunal.

Le nouveau Fonds intercommunal encaissera annuellement Fr. 23 millions, réduits du montant total des contributions des communes pour le financement de la prise en charge des intérêts.

Le financement de ce fonds, ainsi que de la prise en charge des intérêts, sera entièrement assumé par les communes qui verseront, pour chacune d'entre elles, un quotient de leur valeur de centime respectif. Ce quotient est

déterminé en divisant les Fr. 23 millions précités par la somme des valeurs de centime de toutes les communes. En procédant de la sorte, le financement de ces Fr. 23 millions sera réparti en fonction de l'intensité de rendement de la valeur du centime de chaque commune.

3) *Encouragement au développement des politiques publiques dans le domaine de la petite enfance*

L'ensemble des communes participera au financement des frais d'exploitation des structures d'accueil dans le domaine de la petite enfance à raison de Fr. 10'000.- par place d'accueil à plein temps et par an. Ce financement permettra de couvrir près d'un tiers du coût annuel d'une place d'accueil à plein temps dont la commune assume le financement.

Il est prévu dans la loi la possibilité d'étendre ce financement à des places d'accueil familial à la journée par voie réglementaire, en accord avec l'Association des communes genevoises.

Ces contributions seront financées entièrement par les communes qui verseront, pour chacune d'entre elles, un quotient de leur valeur de centime respectif. Le quotient est déterminé en divisant le cumul des Fr. 10'000.- par place d'accueil précitée par la somme des valeurs de centime de toutes les communes. En procédant de la sorte, le financement de ces places sera réparti en fonction de l'intensité de rendement de la valeur du centime de chaque commune.

II. Commentaire article par article

Titre I Dispositions générales

L'**art. 1er** énonce les trois buts assignés à la loi .

L'**art. 2** distingue les deux types de moyens prévus par la loi pour atteindre les buts décrits à l'art. 1^{er}. Il s'agit d'une part des contributions entre communes (let. a) et d'autre part du fonds intercommunal (let. b).

Les contributions entre communes sont payées par les communes aisées, soit celles dont le potentiel de ressource est supérieur à la moyenne aux communes moins bien loties, dans la mesure définie par les dispositions spéciales qui se rapportent à chacune de ces contributions (cf. Titre II), par un mécanisme de compensation exécuté par le Département des finances au terme des opérations de perception des recettes fiscales communales qui lui incombe selon la LCP (art. 300).

Le Fonds intercommunal (cf. Titre III) est alimenté de la même manière, mais la distribution des ressources qui lui sont attribuées dépend des décisions des organes du Fonds.

L'**art. 3** pose le principe selon lequel les nouveaux mécanismes de péréquation définis par la loi doivent rester sans incidence sur l'application des mécanismes déjà prévus par la LCP (cf. art. 295 : fonds de péréquation intercommunale alimenté par la perception de centimes additionnels sur 20% de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales ; art. 295A : part privilégiée). La dissociation entre les mécanismes existants et ceux introduits par la nouvelle loi a été retenue pour éviter que les nouveaux mécanismes exercent un « effet domino » sur les institutions existantes. Un tel effet récursif aurait pu porter préjudice à l'efficacité de la redistribution des ressources voulue par le nouveau système. De plus, cette étanchéité entre les deux régimes, stipulé par l'article 3, assure ainsi l'efficacité et la sécurité juridique.

L'**art. 4** est consacré à la définition des notions juridiques qui servent à l'application des nouveaux mécanismes péréquatifs prévus par le présent projet de loi. Ces notions ont pour la plupart un caractère technique et sont liées aux calculs des diverses contributions péréquatives (Titre II, art. 5 ss). Il n'y a donc pas lieu à paraphraser ici les définitions données dans le présent projet de loi. En revanche, les lettres f à g précisent le sens à donner à des notions relevant de l'organisation des collectivités publiques, aux fins de la mission dévolue par la loi au nouveau Fonds intercommunal (Titre II, art. 27 ss). Ces définitions aident à circonscrire les tâches assumées par les communes que ledit fonds peut encourager. Il s'agit d'une part des tâches assumées dans le cadre de structures intercommunales de droit public (let. g et f, qui visent notamment les groupements intercommunaux au sens des art. 51 ss LAC et les fondations de droit public intercommunales). D'autre part, la notion de « prestations incombant à l'ensemble des communes » (let. h) vise les tâches qui incombent de par la loi à chacune des communes et que celles-ci n'exécutent pas nécessairement sous la forme d'une coopération structurée.

Titre II Contributions péréquatives intercommunales

Le Titre II comporte tout d'abord quatre chapitres qui traitent chacun d'une contribution entre communes. Il se clôt par un Chapitre V qui énonce

les dispositions régissant les modalités de calcul et d'exécution valables pour les quatre contributions.

Chapitre I Contribution péréquative intercommunale générale

Les **art. 5 et 6** posent le principe de l'obligation faite par le présent projet de loi aux communes à fort potentiel de ressources de verser une contribution aux communes à faible potentiel de ressources, tout en délimitant le montant total de cette contribution péréquative à 1% de la somme des potentiels de ressources de chacune des communes.

L'**art. 6 al. 3** précise que les allocations versées aux communes de faible potentiel de ressources ne sont pas affectées à la couverture de charges déterminées. C'est pourquoi la contribution péréquative instaurée par le Chapitre I est qualifiée dans le présent projet de loi de contribution « générale ».

Les **art. 7 à 9** définissent les bases du calcul de la contribution à charge des communes à fort potentiel de ressources, respectivement des allocations correspondantes en faveur des communes à faible potentiel de ressources. La contribution péréquative intercommunale générale est en effet basée sur la notion de potentiel de ressources et sur l'indice de ressources par habitant de chaque commune, et non sur l'indice de capacité financière des communes établi en application du Règlement du Conseil d'Etat concernant le calcul de la capacité financière des communes (D 3 05.20), dépendant de la LCP (cf. art. 295 et 295A).

En particulier, l'**art. 7** décrit les ressources qui sont prises en considération pour le calcul du potentiel de chaque commune en visant les centimes additionnels communaux sur les impôts cantonaux sur les personnes physiques (revenu et fortune) et sur les personnes morales (bénéfice net et capital) – auxquels sont encore ajoutés les montants versés à chaque commune par le fonds de péréquation institué par l'art. 295 LCP (alimenté par l'impôt sur les personnes morales) –, ainsi que les revenus de la taxe professionnelle communale. Selon le principe consistant à tenir compte du potentiel de ressources de chaque commune, et non de ses ressources effectives, la production de la taxe professionnelle communale est prise en considération en faisant abstraction des dégrèvements concédés par les communes.

Les **art. 10 et 11** énoncent la méthode de calcul des contributions des communes à fort potentiel de ressources, respectivement des allocations aux communes à faible potentiel de ressources, en renvoyant pour le détail aux formules mathématiques qui constituent les annexes n° 1 et 2 du présent projet de loi. Le montant de la contribution, respectivement de l'allocation est calculé pour chaque commune en fonction de l'écart entre l'indice de ressources par habitant de la commune considérée par rapport à l'indice moyen pondéré de ressources par habitants. Il est à souligner que les formules mathématiques applicables prévoient un taux de contribution – respectivement d'allocation – progressif et non linéaire. Toutefois, les formules mathématiques garantissent, comme les alinéas 2 des art. 10 et 11 le soulignent, que le taux doit être plafonné pour éviter que le classement des communes selon leur indice de ressources par habitant ne puisse en aucun cas être modifié par l'effet des contributions et allocations péréquatives.

Chapitre II Contribution de « ville-centre » en faveur de la Ville de Genève

Les **art. 12 et 13** définissent une contribution que l'ensemble des communes, à l'exception de la Ville de Genève, versent à cette dernière à titre de compensation pour prestations d'intérêt général que la Ville de Genève assume également au bénéfice de la population de toutes les communes. Cette contribution garantit en outre que la Ville de Genève ne soit pas trop lourdement affectée par les nouveaux mécanismes péréquatifs introduits par le présent projet de loi, eu égard en particulier au poids que la contribution péréquative générale (Chapitre I ci-dessus) représenterait pour elle sans ce correctif.

Le montant de la contribution à charge de chaque commune correspond à un « équivalent-centime » calculé au taux fixe de 0.4 appliqué à la valeur du centime de chaque commune (pour la définition de cette notion, cf. l'art. 4 let. c).

Chapitre III Prise en charge des intérêts des dettes des communes à faible indice de capacité financière

L'**art. 14** pose le principe du financement, par une contribution des communes, des intérêts des dettes contractées par celles-ci pour la réalisation de leurs équipements publics. La définition des conditions ouvrant le droit à la prise en charge de ces intérêts est renvoyée par l'**art. 15** à un règlement de

la compétence du Conseil d'Etat, édicté en accord avec l'Association des communes genevoises.

Il s'agit ainsi de la reprise de la mission aujourd'hui dévolue au FEC par l'art. 1 al. 1 de ses Statuts (B 6 10.05). Comme la prise en charge des intérêts des dettes doit revêtir un caractère automatique (cf. l'art. 21, qui garantit un droit aux allocations pour les communes qui remplissent les conditions posées par la loi et le règlement), le calcul puis la perception des contributions et le versement des allocations n'ont pas lieu d'être effectués par le Fonds intercommunal. Ces opérations peuvent être effectuées de la même manière qu'en ce qui concerne la contribution péréquative intercommunale générale (cf. Chapitre I) et la contribution de « ville-centre » (Chapitre II), soit selon les modalités prévues par le Chapitre V.

Le Règlement qui devra être adopté par le Conseil d'Etat avec l'accord de l'Association des communes genevoises codifiera pour l'essentiel la pratique suivie par le FEC, développée dans le cadre de l'art. 1 al. 1 de la Loi y relative (B 6 10 ; ci-après : LFEC) et des art. 1 al. 1 et 7 al. 1 de ses Statuts. A teneur de l'art. 14 de la loi, le critère principal que le Règlement devra expliciter est celui de l'indice de capacité financière des communes. De la sorte, l'art. 14 fait référence non pas à l'indice de ressources par habitants, déterminant pour la contribution péréquative intercommunale générale (Chapitre I), mais bien à l'indice déterminé par le Règlement D 3 5.20, comme indiqué par l'art. 4 let. e. Cela conduira le Conseil d'Etat à tenir compte également du taux et de la valeur des centimes additionnels des communes. Cela étant, par rapport à la pratique du FEC, le Conseil d'Etat pourra circonscrire plus clairement les dettes qui peuvent – et doivent – être prises en considération. Il pourra aussi préciser, tout en le simplifiant, le calcul du degré de prise en charge des intérêts.

L'**art. 16** définit la contribution des communes destinée à financer la prise en charge des intérêts des dettes garantie par les articles qui précèdent. En substance, il s'agit de répartir cette contribution entre les communes par un « équivalent-centime » perçu auprès de chacune d'elle, fonction de la valeur du centime de chaque commune (cf. art. 4 let. c).

Chapitre IV Financement partiel des frais de fonctionnement des structures d'accueil à plein temps pour la petite enfance et des places d'accueil familial à la journée

Le Chapitre IV introduit un mécanisme de financement nouveau, destiné à appuyer le développement des politiques publiques communales dans le domaine de la petite enfance. Jusqu'ici, le FEC n'a qu'un rôle limité en la

matière, lié aux récents transferts de charge et de compétence : selon l'article 7 al. 4 let. c de ses Statuts, le FEC se limite à prendre en charge les subventions pour de nouvelles places de structures d'accueil assumées précédemment par l'Etat.

L'**art. 17** pose ainsi le principe d'une forme de « mutualisation », par un mécanisme de caractère péréquatif, du financement d'une partie des coûts d'exploitation des structures de la petite enfance à charge des communes : un montant forfaitaire de Fr. 10'000.- est garanti pour chaque place d'accueil à plein temps, et par an, qu'une commune assume financièrement.

L'**art. 18** circonscrit plus précisément les conditions auxquelles les communes ont droit (cf. art. 21) à l'octroi du forfait par place d'accueil :

- En premier lieu, seules sont pertinentes les places d'accueil financées par les communes (al. 1 let. a). Les structures d'accueil purement privées ne sont donc pas prises en considération. En revanche, il n'est pas nécessaire que les places d'accueil soient exploitées sur le territoire de la commune : sont également prises en considération celles réservées à cette commune dans une institution exploitée par (ou dans) une autre commune. Il suffit que la commune assume le financement des places qui sont réservées à l'usage de ses habitants. La forme juridique sous laquelle la structure d'accueil exerce son activité est également sans influence.
- En deuxième lieu, seules les places dédiés à l'accueil à plein temps d'enfants en âge préscolaire (0-4 ans), sont susceptibles de donner droit au forfait annuel (al. 1 let. b). Les places offertes par les jardins d'enfants, en particulier, ne sont donc pas prises en considération.
- En troisième lieu, il faut encore que les places en question soient effectivement exploitées, et ce en vertu des autorisations exigées par la loi. Les places théoriquement disponibles en regard des autorisations délivrées, mais non réellement occupées par des enfants, ne sont pas prises en considération (al. 1 let. c).

Comme le système de financement forfaitaire est articulé sur le principe d'un forfait par place à plein temps, les places d'accueil à temps partiel, tout comme celles qui bénéficient d'un financement privé partiel, sont prises en compte à titre de fractions de places entières (al. 1 let. c et al. 2).

Le montant des contributions des communes au financement forfaitaire garanti par les art. 17 et 18 est déterminé par l'**art. 19** : à l'instar des contributions de « ville-centre » (art. 13) et de celles destinées à la prise en charge des intérêts des dettes (art. 16), ces contributions correspondent à un

« équivalent-centime » permettant de répartir entre les communes l'ensemble des charges à couvrir, en fonction de la valeur du centime de chaque commune.

L'**art. 20** ouvre la voie à une extension du mécanisme de financement aux places d'accueil familial à la journée (« mamans de jour »). Cette extension peut être décidée par le Conseil d'Etat avec l'accord de l'Association des communes genevoises (art. 20 al. 1). Cas échéant, le Conseil d'Etat adopte à cet effet un règlement qui définit la mesure dans laquelle les places d'accueil familial donnent droit au financement forfaitaire. En tout état, une place d'accueil familial ne peut donner droit qu'à une fraction du forfait de Fr. 10'000.- par place en structure d'accueil. De plus, seules seront pertinentes les places d'accueil familial exploitées en conformité aux exigences définies par la Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée, du 14 novembre 2003(J 6 29).

Dans l'hypothèse où l'extension autorisée par l'**art. 20** est mise en œuvre par le Conseil d'Etat, le mécanisme de financement prévu par l'art. 19 sera appliqué. Les contributions des communes seront alors calculées en tenant compte de l'ensemble des forfaits alloués aux communes au titre du financement des places d'accueil.

Chapitre V Dispositions communes aux contributions péréquatives

L'**art. 21** a pour fonction de garantir le caractère « automatique » des contributions et allocations prévues par les quatre chapitres précédents. En énonçant clairement que les communes ont droit à se voir octroyer les montants péréquatifs prévus, cette disposition exclut tout pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre des dispositions qui précèdent. Elle a également des conséquences, sur le plan procédural, quant au droit de recours de la commune qui s'estime lésées par une allocation insuffisante. Le droit à la subvention peut en effet être pleinement contrôlé par le Tribunal administratif (cf. art. 61 de Loi sur la procédure administrative ; cf. en outre ci-dessous, ad art. 32).

Pour le calcul des contributions et allocations prévues par les Chapitres I à IV, l'**art. 22** institue un système dit « N-2 » : il prévoit que ce calcul est effectué sur la base des données pertinentes (i. e. données fiscales ; population communale ; dettes et intérêts ; places d'accueil, etc.) afférentes à la deuxième année (année « N-2 ») précédant l'exercice (« N ») pour lequel ces contributions et allocations sont perçues, respectivement payées. Ce système instaure un décalage temporel qui peut entraîner une forme de porte-à-faux entre la situation financière réelle des communes lors de l'année « N »

et celle qui a été prise en considération pour déterminer leurs charges ou revenus péréquatifs. Toutefois, cet inconvénient est moindre que l'avantage de pouvoir disposer en temps utile des données définitives au sujet des effets des nouveaux mécanismes péréquatifs, en vue de l'élaboration des budgets communaux.

Il est en effet prévu que les contributions et allocations soient calculées dès le bouclage des comptes communaux et dès transmission des informations nécessaires par les communes ou services cantonaux compétents (p. ex. places d'accueil). Ainsi, les communes seront informées des montants prévisionnels déjà à la fin du printemps de l'année « N-1 ». Les montants définitifs seront communiqués à la fin de l'été de cette même année « N-1 » en même temps que les prévisions fiscales. Ces questions liées à la procédure de calcul feront l'objet d'un règlement du Conseil d'Etat (art. 24).

Selon l'**art. 23**, l'exécution des Chapitres I à IV, à savoir le calcul des contributions et allocations, puis leur prélèvement et versement, sera confiée au Département des finances. En effet, ce Département dispose déjà de la plupart des informations utiles. Surtout, il peut effectuer ces calculs, prélèvements et versements immédiatement à la suite des opérations de perception des centimes additionnels communaux qu'il assure déjà (cf. art. 299-300 LCP).

Concrètement, le Département pourra ainsi notifier à chaque commune un relevé qui indiquera, en complément aux recettes fiscales perçues pour son compte, les contributions qui lui incombent, respectivement les allocations qui lui reviendront, au titre de chacun des Chapitres du Titre I du présent projet de loi.

Les montants définitifs des contributions et allocations notifiés par le Département seront ensuite arrêtés par le Conseil d'Etat (**art. 25**). C'est dans ce cadre que les communes pourront formellement contester les relevés qui leur auront été notifiés, en saisissant le Conseil d'Etat d'une opposition.

Enfin, l'**art. 26** dispose que le prélèvement des contributions et le paiement des allocations sera également exécuté par le Département des finances. Ces opérations seront réalisées dans le cadre des comptes-courant entre l'Etat et les communes et déploieront leurs effets sur le versement des acomptes (art. 300 al. 2 LCP).

Titre III Fonds intercommunal

Chapitre I Généralités

Le Fonds intercommunal, institué par l'**art. 27** sous la forme d'une fondation de droit public, est le successeur du FEC. Il se distingue de ce dernier sur les points suivants :

- Les ressources du Fonds sont d'origine exclusivement communales, puisqu'il est prévu que le Fonds soit alimenté par des contributions de toutes les communes, prélevées sous forme d'« équivalent-centime » (cf. art. 30).
- Les missions du Fonds sont limitées à l'octroi de subventions aux communes (ou aux entités intercommunales) pour le soutien de tâches qu'elles assument (cf. art. 27 al. 1). Le Fonds n'a désormais plus aucune vocation à financer des tâches cantonales.
- Dans la mesure où le nouveau Fonds est une entité intercommunale, seuls les représentants des communes siègeront dans ses organes.

Les tâches communales que le Fonds peut soutenir sont décrites de manière exhaustive par l'alinéa 1^{er} de l'art. 27.

La lettre *a*) de cet alinéa vise tout d'abord les tâches exercées par des communes en collaboration entre elles, dans le cadre d'institutions intercommunales de droit public, ainsi qu'il ressort de la combinaison de l'art. 27 al. 1 let. a avec l'art. 4 let. f et g. Le Fonds est ainsi un instrument d'encouragement à la collaboration intercommunale. La lettre *a*) vise ensuite les prestations assumées par une seule commune qui bénéficient également aux habitants d'autres communes: on pensera plus particulièrement à certaines infrastructures culturelles ou sportives.

Quant à la lettre *b*) de l'art. 27 al. 1, elle permet au Fonds de soutenir les prestations que toutes les communes sont tenues d'exercer, en vertu de la loi. A cet égard, il n'est pas besoin d'une coopération structurée. Il s'agit plutôt de permettre au Fonds d'atténuer les conséquences de récents transferts de charge et compétences.

L'art. 27 al. 2 reprend un principe essentiel ancré aujourd'hui à l'art. 1 al. 2 *in fine* des Statuts du FEC : les domaines dans lesquels le Fonds appuie les communes sont préalablement définis d'entente avec l'Association des communes genevoises.

L'**art. 28** déclare le Fonds d'utilité publique et l'exonère des impôts cantonaux et communaux. Il reprend ainsi l'art. 1 al. 2 et 3 de la Loi instaurant le FEC.

Chapitre II Organisation et administration

A l'instar de ce qui vaut aujourd'hui pour le FEC, l'organisation interne du Fonds, ses modalités d'administration et la surveillance cantonale applicable sont définis par les Statuts. C'est ainsi que l'**art. 29** renvoie expressément à ces Statuts. En leur qualité d'annexe à la loi, les Statuts ont également valeur de loi formelle. Ils ne peuvent donc pas être modifiés autrement que par la Loi.

Chapitre III Contributions des communes

L'**art. 30** prévoit que le Fonds est alimenté chaque année par des contributions des communes selon le principe exposé plus haut (cf. Partie Introduction, Chapitre C, 2.)

Cela étant, les contributions des communes sont calculées sous la forme d'un « équivalent-centime », au même titre que les contributions destinées à la prise en charge des intérêts des dettes (cf. Titre II, Chapitres III, art. 16).

De même, l'**art. 31** dispose que le calcul des contributions à destination du Fonds, de même que leur prélèvement, sont effectués selon les modalités prévues pour les contributions instituées par le Titre II de la loi (Chapitre V). C'est donc le Département des finances qui est compétent, sous réserve de validation par le Conseil d'Etat.

Titre IV Dispositions finales et transitoires

L'**art. 32** stipule que les éventuels recours formés par les communes auprès du Tribunal administratif n'ont pas d'effet suspensif. Il s'agit ainsi d'éviter que les recours formés par une commune contre les arrêtés du Conseil d'Etat (cf. art. 25 al. 2) validant les contributions ou allocations calculées par le Département des finances ne paralysent l'application de tout le nouveau système péréquatif pendant toute la durée de la procédure au détriment de l'ensemble des communes. Dans le cas où un recours aboutit, les correctifs éventuels sont apportés sur le plus prochain exercice possible à compter de la décision judiciaire.

L'**art. 33** prévoit une clause d'évaluation. Il s'agit d'apprécier les effets des nouveaux mécanismes péréquatifs introduits par la loi. Comme ces mécanismes affectent exclusivement les communes, c'est à l'Association des communes genevoises qu'il incombe en première ligne de procéder à

l'évaluation. Le Conseil d'Etat suit l'évaluation et initie au besoin les modifications réglementaires ou les propositions d'amendements législatifs.

Au vu de ce qui a été indiqué au sujet du Titre III et de la création du nouveau Fonds intercommunal, il va de soi que le FEC doit être supprimé au 31 décembre 2009. C'est ainsi que l'**art. 34** abroge la LFEC et prévoit que le Fonds intercommunal, en tant que successeur du FEC, reprend les actifs et passifs de ce dernier. Le fait que la LFEC soit abrogée dans son ensemble rend superflue une modification préalable de l'art. 20 des Statuts du FEC, qui attribue à l'Etat l'actif net du FEC en cas de dissolution.

A toutes fins utiles, il est rappelé que le mécanisme exceptionnel d'alimentation du FEC inséré par la loi n° 10'077 dans la LCP (cf. art. 370 al. 3) et dans la Loi approuvant l'accord franco-suisse du 29 janvier 1973 relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises (art. 3 al. 2) prendra fin le 31 décembre 2009, à teneur des dispositions en question. Il n'est donc pas nécessaire de l'abroger. Il ne saurait par ailleurs être question de le proroger : l'exposé des motifs à l'appui de la loi n° 10'077 soulignait en effet que *« ce mécanisme est transitoire et doit permettre la poursuite de l'examen déjà avancé par les communes et l'Etat d'une nouvelle péréquation intercommunale qui doit entrer en vigueur dès le 1er janvier 2010. »*

L'**art. 35** donne mandat au Conseil d'Etat de fixer l'entrée en vigueur de la loi à une date qui permette la pleine application des nouveaux instruments péréquatifs dès le 1^{er} janvier 2010. Comme il sera nécessaire, à cet effet, que les contributions et allocations soient calculées par avance et selon le principe « N-2 » (cf. art. 22), soit selon les données de 2008 (cf. art. 35 al. 2), la mise en vigueur devrait intervenir au plus tôt courant 2009. L'abrogation de la LFEC n'en sera pas pour autant anticipée, vu la teneur claire de l'art. 34 al. 1. Conséquemment, l'entrée en vigueur des dispositions du Titre III de la loi devrait attendre le 1^{er} janvier 2010, pour éviter la juxtaposition du nouveau Fonds et du FEC.

Enfin, l'**art. 36** prévoit, à titre de disposition transitoire, que les membres des organes du nouveau Fonds intercommunal ne siègeront que jusqu'à la fin de la législature communale en cours.

Projet de Statuts du Fonds intercommunal (article 37 souligné)

Commentaire article par article

A titre liminaire, il convient de souligner que les Statuts du Fonds ont été rédigés avec le souci de rester au plus proche des Statuts actuels du FEC (B 6 10.05) du 18 mars 1961, tels qu'amendés jusqu'à ce jour (en particulier par la loi n° 10'077).

La structure formelle des nouveaux Statuts est ainsi identique aux Statuts du FEC, puisque le texte comprend le même nombre d'articles, réunis sous les mêmes subdivisions. A la forme, seuls ont été modifiés les titres des art. 4 (désormais « Surveillance » en lieu et place de « Validité des décisions et surveillance ») et 11 (désormais « Bureau et secrétariat » en lieu et place de « Bureau »).

De manière générale, les articles ont évidemment été adaptés pour se référer désormais au Fonds intercommunal plutôt qu'au FEC.

Les modifications matérielles sont donc peu nombreuses et découlent directement, pour l'essentiel, de la mission attribuée au Fonds par la loi sur le renforcement de la péréquation et le développement de l'intercommunalité (ci-après : la loi). Les commentaires qui suivent se limitent à évoquer ces modifications matérielles.

Titre I Dispositions générales

A l'art. 1, l'énoncé du but du Fonds reprend la teneur de l'art. 27 de la loi.

L'art. 2 situe le siège du Fonds auprès de l'Association des communes genevoises, pour souligner le rattachement exclusif du Fonds aux communes.

La surveillance du Fonds est laissée aux soins du Conseil d'Etat par l'art. 4, étant entendu que le Conseil d'Etat pourra déléguer cette tâche au Département en charge de la surveillance des communes (al. 3). La surveillance cantonale est limitée au contrôle de la légalité des activités du Fonds (al. 2). Le canton n'est donc pas compétent pour revoir, à quelque titre que ce soit, les décisions d'attribution d'allocations aux communes ou entités intercommunales qui seront prises en opportunité.

L'art. 5, relatif aux ressources du Fonds, a été modifié pour tenir compte du mode de financement principal du Fonds, à savoir les contributions annuelles versées par les communes selon l'art. 30 de la loi.

De même, l'art. 6 abandonne le principe applicable au FEC selon lequel la fortune de ce dernier consiste en une créance contre l'Etat de Genève. Le nouveau Fonds gèrera ses avoirs dans le respect des normes applicables aux communes.

L'art. 7, décrivant les bénéficiaires possibles des subventions du Fonds intercommunal, est libellé en écho à l'art. 1 des Statuts et à l'art. 27 de la loi. Il n'y est donc plus fait mention des conditions de prise en charge des intérêts des dettes contractées par les communes pour leurs équipements publics, puisque cette prise en charge relève des art. 14 à 16 de la loi. Les missions temporaires dévolues au FEC par l'art. 7 al. 4, issu de la loi n° 10'077 (compensation des transferts de charge de l'Etat aux communes en matière de parascolaire, de constructions scolaires et de structures de la petite enfance ; rétrocession au budget général de l'Etat), sont également supprimées.

L'art. 7 al. 2 introduit expressément un principe péréquatif comme condition d'octroi des subventions du Fonds : l'indice de capacité financière et le taux des centimes additionnels des communes intéressées doivent être pris en considération, en règle générale.

L'art. 7 al. 3 précise les conditions d'octroi de subventions aux communes qui assument seule une tâche bénéficiant à la population de plusieurs communes (cf. art. 1 let. a *in fine* des Statuts et art. 27 al. 1 let. a *in fine* de la loi) : seules les prestations répondant à un intérêt public important peuvent être prises en considération. De plus, les prestations nouvelles de cette nature (p. ex. nouveaux centres culturels ou sportifs) ne pourront bénéficier d'un appui du Fonds qu'à la condition qu'elles s'inscrivent dans une planification à l'échelle du canton ou à tout le moins de la région. L'exigence d'un « acte de planification » se réfère à tout instrument de coordination adéquat, qu'il soit de rang cantonal ou intercommunal et qu'il repose sur la loi ou sur une base conventionnelle. L'essentiel est que le développement de nouvelles infrastructures ou activités intéressant un nombre significatif de communes soit coordonné, pour garantir une affectation rationnelle des moyens du Fonds.

L'art. 7 al. 4 précise qu'aucune commune n'a droit à une subvention du Fonds. Cela confirme que le Fonds statue souverainement et en opportunité sur les demandes de subventions qui lui sont soumises.

Titre II Administration

Les organes du FEC sont remaniés sur deux points.

Principalement, le Conseil n'est désormais composé que de représentants des communes (art. 9). Vu le caractère purement communal du financement et du fonctionnement du Fonds, la représentation du canton ne se justifie plus (cf. art. 9 let. a des Statuts du FEC : deux Conseillers d'Etat). Les sept membres sont désignés par l'Association des communes genevoises de manière à assurer une représentation géographique et démographique équitable, étant précisé que la Ville de Genève dispose d'office d'un siège au Conseil.

Vu la composition ainsi donnée au Conseil, l'art. 10 aligne la durée des fonctions des membres de cet organe sur la durée de la législature communale. Il est toutefois précisé que la période de fonction des membres du Conseil du Fonds est décalée de quelques semaines par rapport à la législature communale, de manière à permettre un renouvellement du Conseil suite aux élections aux Exécutifs communaux (cf. l'art. 15).

Le Bureau du Fonds correspond à l'actuel Bureau du FEC (art. 11 al. 1-2). Quant au secrétariat du Fonds, il est dorénavant confié à l'Association des communes genevoises (art. 11 al. 3).

Alors que les dispositions régissant la procédure de délibération du Conseil et du Bureau (art. 12 et 13) sont inchangées, la clause de responsabilité personnelle des membres de ces organes, à l'égard du Fonds lui-même, est alignée sur celle qui vaut pour les magistrats communaux (art. 14, avec la précision que la négligence n'engage la responsabilité que si elle est grave : cf. art. 3 de la Loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes, du 24 février 1989, A 2 40).

L'énoncé des compétences du Conseil du Fonds, à l'art. 16, n'est retouché qu'en ce qui concerne la lettre *a*), qui vise les décisions d'attribution de subventions. Il s'agit simplement d'adapter cette clause à la modification du but et des missions du Fonds.

L'organe de contrôle du Fonds (art. 8 let. c et art. 17) est désormais une fiduciaire indépendante, et non plus l'organe en charge du contrôle financier cantonal (art. 17 al. 1 des Statuts du FEC). A nouveau, cette solution découle du rattachement exclusif du Fonds aux communes : elle reprend la réglementation valable pour le contrôle financier des communes (cf. art. 56 du Règlement d'application de la Loi sur l'administration des communes, du 31 octobre 1984, B 6 05.01). Pour garantir la surveillance cantonale (cf. art. 4), le rapport de l'organe de contrôle est remis au Conseil du Fonds et au Conseil d'Etat (art. 17 al. 3).

Enfin, en cas de dissolution du Fonds, l'actif net après liquidation doit revenir aux communes puisqu'il aura été constitué par des contributions de ces dernières (art. 20 al. 3).

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.