

Date de dépôt : 18 juillet 2011

Rapport

de la Commission fiscale chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Serge Dal Busco, Bertrand Buchs, Guy Mettan, Vincent Maitre, François Gillet, Anne Marie von Arx-Vernon, Fabiano Forte, Michel Forni, Philippe Schaller, Philippe Morel, Guillaume Barazzone et Elisabeth Chatelain pour inciter les communes à accueillir plus de logements !

Rapport de majorité de M^{me} Sophie Forster Carbonnier (page 1)

Rapport de minorité de M. Christian Dandrès (page 57)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Sophie Forster Carbonnier

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission fiscale a étudié ce projet de loi lors des séances des 22 mars, 5 avril, 12 avril et 3 mai 2011 sous la présidence de M^{me} Lydia Schneider Hauser. Elle a bénéficié de l'appui de M. Bertrand Lugon-Moulin, secrétaire général adjoint, DF, et de M^{me} Claire Vogt Moor, affaires fiscales AFC, DF. Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Gérard Riedi, que la rapporteure remercie pour la qualité de son travail.

Présentation de la motion

M. Serge Dal Busco, premier signataire de la motion, explique que le dépôt de cette motion a été motivé par le constat d'une concordance dans la temporalité de deux dossiers importants pour Genève : le problème du

logement et la question de la fiscalité. Il y a donc une opportunité pour tenter de les résoudre de manière coordonnée.

M. Dal Busco rappelle ainsi que 50 000 logements devront être construits d'ici à 2030. Les options urbanistiques retenues seront inscrites dans la révision du plan directeur cantonal qui sera adopté en 2013. Mais on voit déjà clairement que quelques communes devront participer de façon conséquente à l'effort de construction avec des investissements massifs de la part de celles-ci. Certaines communes sont cependant mal loties en termes de ressources financières et ont une marge fiscale réduite. Il faut savoir que les investissements à charge d'une commune pour 1000 logements représentent 80 à 100 millions de francs. S'il est donc intéressant d'inscrire ces projets dans le plan directeur cantonal, la bonne volonté ne suffira pas, il faut aussi des moyens.

M. Dal Busco présente la deuxième problématique. Il s'agit de la réforme de la fiscalité des entreprises prévue pour 2013. Celle-ci pose des soucis à beaucoup de communes, notamment à la Ville de Genève.

M. Dal Busco pense qu'il y a une occasion historique de traiter de manière globale ces problématiques. Il s'agit de changer de paradigme. Une commune qui construit s'appauvrit aujourd'hui. Il faut changer ce système. Il faudrait plutôt qu'elle s'enrichisse où, au moins, qu'elle ne s'appauvrisse pas.

Un commissaire libéral signale qu'un outil complexe a été développé pour déterminer les besoins d'investissements. Il devrait permettre de savoir ce que coûte le développement d'un périmètre à la collectivité. Le département en charge a ainsi prévu que les valorisations foncières soient couvertes.

M. Dal Busco sait que cet outil existe, mais il ne l'a pas encore vu à l'œuvre. S'il pense que cet outil est certainement utile, il estime que la problématique va au-delà de cet outil. Il y a aussi une question politique. Il estime donc que, lorsqu'un mécanisme comme la fiscalité de la place de travail est remis en cause, comme le propose la Constituante, c'est l'occasion d'avoir une réflexion plus globale.

Une commissaire verte aimerait savoir si le système fiscal actuel répartissant l'imposition entre la commune de résidence et le lieu de travail est un frein pour la construction de logements car les communes préfèrent avoir des places de travail.

M. Dal Busco indique que l'impact concret est inconnu aujourd'hui et qu'il n'a aucune idée de l'impact qu'une modification à ce niveau pourrait avoir. Le DF a la capacité d'effectuer une telle simulation. En tout cas, il y aurait un effet sur la question d'accompagner l'habitation de places de travail.

L'accueil et l'activité ne sont pas seulement nécessaires pour l'attractivité et la fiscalité, mais aussi pour la qualité de vie et le développement durable. En termes de convivialité, la qualité de vie est en effet liée à la proximité d'emplois, de commerces, etc.

Une commissaire verte demande si la suppression de la TPC, sans compensation, incitera les communes à vouloir davantage d'emplois. M. Dal Busco souligne que la péréquation financière intercommunale est très complexe. La suppression de la TPC diminuerait les recettes, mais pas autant qu'une suppression de la péréquation entre communes de domicile et de travail. Pour certaines communes, cette suppression et la modification de la fiscalité des entreprises aura des conséquences importantes.

La présidente aimerait avoir des exemples par rapport à l'invite de la motion visant à « proposer tout autre avantage financier attractif, sur le court comme sur le long terme, aux communes qui accueilleront de nouveaux logements sur leur territoire ». M. Dal Busco ne connaît pas d'autres situations comparables. La particularité de Genève est d'avoir un aménagement du territoire plus rigoureux qu'ailleurs en Suisse. Cela a conduit à la péréquation. Dès lors, il pense qu'il n'est guère possible d'échapper à une « Genferei » en la matière. Il faut utiliser le fait que les cantons sont libres en matière fiscale.

La présidente constate que les invites de la motion traitent un spectre plus large que les seuls aspects fiscaux. Elle aimerait avoir des précisions sur les possibilités envisagées. M. Dal Busco fait remarquer que certains cantons incitent des communes à fusionner avec des avantages financiers directs. On pourrait ainsi imaginer une prime donnée à des communes pour l'effort consenti en matière de logement.

Un commissaire vert est d'accord avec le constat du motionnaire, mais il aimerait savoir si une manière de réduire les coûts importants pour les investissements ne consisterait pas à densifier. Il se demande ainsi s'il existe une densité optimale. En ce qui concerne la question des taxes, notamment pour les entreprises, le commissaire vert note que certains groupes politiques n'aiment pas qu'elles soient augmentées. Pour autant, des taxes basses attirent les entreprises, mais il faut alors aider les communes à construire des logements. Il se demande si ce n'est pas un cercle vicieux.

M. Dal Busco ne voit pas comment diminuer le coût des investissements pour les communes, à moins d'avoir deux fois plus d'élèves dans une classe et de modifier les normes d'encadrement pour les crèches. Quant à la question d'attirer les entreprises, il estime qu'il ne s'agit pas tant d'attirer de nouvelles entreprises que d'être suffisamment attractif pour maintenir celles

qui sont déjà là. Sans adaptation, il y a le risque de perdre des emplois et des entreprises. Cela conduit à la proposition de la motion visant à trouver une solution.

Un commissaire MCG a l'impression d'un discours paradoxal. On parle d'indépendance des communes pour la gestion de celles-ci. Maintenant, on veut savoir ce que va faire l'Etat pour les communes. Il se demande quelle est la peur des communes à vouloir investir et à prendre un crédit et à avoir un budget déficitaire.

M. Dal Busco constate qu'il est impossible pour une commune avec une capacité d'investissement de 5 millions de francs par an, d'investir un milliard. On pourrait imaginer que des investissements massifs soient mutualisés. En effet, il faut se demander pourquoi une seule commune devrait s'endetter pareillement alors qu'elle fait œuvre d'utilité publique.

Une commissaire verte trouve que, sur les investissements, il y a une réflexion à mener dans le perfectionnisme des choix effectués. Il faudrait ainsi concevoir des investissements plus souples pouvant être réutilisés pour d'autres objectifs en cas de nécessité. Elle donne l'exemple des écoles très fréquentées après leur construction, mais qui finissent par être moins occupées au fil des années. M. Dal Busco approuve, mais il estime que le développement devrait être mieux réparti sur le territoire. On devrait d'ailleurs prévoir des réserves foncières importantes dans tout le territoire. Cela devrait permettre un développement progressif là où des développements importants ont déjà été consentis.

Discussion

Suite à l'audition du motionnaire, une discussion s'engage sur la pertinence de traiter cette motion en Commission fiscale ou non.

Une commissaire verte aurait aimé savoir quelles communes seraient gagnantes si la taxation s'effectuait uniquement sur le lieu du domicile et si le département a déjà mené des études à ce sujet. M. Lugon-Moulin indique que le département n'a pas encore effectué de simulations à ce stade, mais qu'il va être amené à le faire dans le cadre des travaux de la Constituante.

La présidente met aux voix la proposition consistant à renvoyer la motion M 1997.

Pour : 1 (1 L)

Contre : 5 (1 R, 2 MCG, 1 UDC, 1 PDC)

Abstentions : 7 (1 L, 1 R, 1 PDC, 3 Ve, 1 S)

Audition de M. David Hiler, conseiller d'Etat, DF

M. Hiler indique que le Conseil d'Etat partage les préoccupations des motionnaires au point que, sur ces points, un dialogue a été récemment relancé avec les communes. En effet, il est constaté que l'enjeu de l'aménagement du territoire est souvent de faire construire des logements aux communes, alors que celles-ci ont plutôt envie d'avoir des zones d'activités et des emplois, car cela génère effectivement moins de charges. Les logements, en revanche, rapportent en fonction du niveau social des locataires ou des propriétaires, mais ils enclenchent des charges de fonctionnement et d'investissement, avec souvent un écart entre le moment de la réalisation et celui où les logements sont occupés. On constate ainsi un bras de fer entre l'Etat et les communes lorsqu'il est question d'aménagement. Dès lors, la question est de savoir comment sortir de ce problème.

Une possibilité consisterait à dire que l'Etat doit être incitatif et aider les communes ayant un fort développement. Cette démarche n'est cependant pas sans problème, surtout car la situation financière des communes est globalement meilleure que celle de l'Etat. De plus, il faudrait déterminer au détriment de quels objectifs du programme de législature ce choix serait fait, le programme de législature utilisant l'entier de la croissance annuelle de 2 % prévue jusqu'en 2014.

Une autre possibilité consisterait à se demander si le système fiscal au niveau communal génère des difficultés. Le Conseil d'Etat estime que c'est le cas. En effet, une commune qui accueille actuellement une entreprise va recevoir l'impôt des personnes morales, l'impôt des frontaliers (selon des mécaniques compliquées) et la taxe professionnelle si elle en bénéficie. Cela fait donc beaucoup de ressources pour peu de dépenses. Il faut ajouter à ces avantages le fait que le premier mode péréquatif à Genève est d'être taxé à la fois sur le lieu de domicile et sur le lieu de travail. Toutes les autres mécaniques péréquatives sont incapables de compenser ce système. Dès lors, la question se pose de savoir s'il faut continuer de payer une partie de l'impôt sur le lieu de travail, étant précisé que le canton de Genève est le seul en Suisse à avoir ce système.

Le Conseil d'Etat pense qu'il serait préférable de changer de système. Etant admis que l'impôt des personnes morales reste sur le lieu d'implantation de l'entreprise, il ne devrait en revanche pas y avoir le cumul d'avantages. Cela signifie qu'il faudrait revenir à une imposition totale sur le lieu de domicile.

Par contre, il est souligné qu'il n'est pas possible de ne faire que ce changement. Il faut imaginer de nouvelles mécaniques de péréquation pour rendre le système tolérable. M. Hiler indique que le premier mécanisme qu'il conviendrait d'introduire est simple. Il est évident que, entre les communes les plus riches et les plus modestes il y a une telle différence dans les centimes que l'imposition sur le lieu de domicile n'est pas jouable sans des mesures pour égaliser le potentiel fiscal. Le système de la taxation sur le lieu de domicile ne s' imagine donc pas sans un certain objectif par rapport à la moyenne de la valeur des centimes qui s'en suivrait. Il faut se demander combien la commune la moins bien lotie doit recevoir.

Si les exigences sont comparables à celles de la RPT, elles sont élevées. En effet, le canton qui a le moins de revenus fiscaux propres doit recevoir 80 % de la moyenne suisse. Aujourd'hui, l'écart entre les communes genevoises est plus fort qu'entre les cantons suisses. En d'autres termes, il n'est pas possible de simplement dire qu'il y a un retour à la taxation sur le lieu de domicile. Il faut l'accompagner d'une nouvelle péréquation qui a pour but premier d'équilibrer les recettes des différentes communes. C'est la seule possibilité pour ne pas avoir l'impôt unique ou la valeur du centime unique (chaque commune pouvant fixer le nombre qu'elle veut). Le modèle fédéral aurait des désavantages au niveau communal, car il est uniquement basé sur le passé. Il pourrait ainsi y avoir des situations problématiques vu les écarts d'une année à l'autre pour certaines communes, notamment lorsque les montants perçus reposent principalement sur quelques contribuables.

M. Hiler explique que le deuxième mécanisme qu'il conviendrait d'introduire est un peu plus compliqué. Il rappelle que le système actuel avait pour but de permettre à la Ville de Genève d'assumer des charges centrales au moment où elle était à elle seule l'agglomération à la fin des années vingt. La Ville de Genève a alors été chargée d'assurer la continuité de charges centrales pour des raisons historiques, étant admis qu'elle était la commune urbaine et que les autres communes étaient la campagne. Cette situation a bien changé et aujourd'hui Lancy ou Vernier ne sont plus la campagne et assument aussi bon nombre de ces charges centrales.

M. Hiler explique que la première manière de procéder consisterait à appliquer quelques bons principes, à savoir un principe de subsidiarité dans la répartition des tâches, un principe d'équivalence fiscale (*c'est-à-dire* ceux qui profitent d'une prestation sont ceux qui territorialement payent les impôts), ainsi qu'un principe de responsabilité (*c'est-à-dire* celui qui paie commande). Cela voudrait dire que ce qui est manifestement cantonal devrait être repris par le canton, notamment dans le domaine culturel.

Une autre possibilité serait de dire qu'il y a des tâches de la Ville centre. Il faut alors faire une péréquation des charges. M. Hiler pense qu'il faut de toute façon trouver une solution pour que les fonctions centrales soient reprises par l'Etat ou qu'il y ait un pot commun des communes pour les moins importantes d'entre elles. Ce projet pourrait donner une aisance plus grande aux communes suburbaines et leur permettre de développer davantage certaines politiques sportives ou culturelles.

Pour conclure, M. Hiler estime qu'il n'est plus possible d'ajouter des couches à la péréquation, sinon cela risque d'introduire des contradictions. Face à cela, aujourd'hui, le Conseil d'Etat et les départements les plus concernés (DIP et DF) pensent qu'il n'est pas possible de s'épargner cette question, avec ou sans la Constituante. Cela étant, la problématique ne peut pas être découpée en tranches. Il serait préférable d'avoir une imposition sur le lieu de domicile moyennant un système performant de péréquation au niveau des ressources intercommunales et moyennant une solution pour que le canton puisse reprendre des institutions et des politiques de niveau cantonal. Cela exige des réflexions sur le nombre de centimes de l'Etat et sur le nombre de centimes globalement des communes. Le Conseil d'Etat se retrouve, *in corpore*, sur cette prise de position.

Audition de M. Marc Gioria, conseiller financier adjoint

M. Gioria fait savoir que l'indice de capacité financière est l'élément central dans la péréquation financière intercommunale à Genève. En effet, il intervient sur l'impôt des personnes physiques, sur l'impôt des personnes morales et sur l'ancien fonds d'équipement communal qui a disparu au profit d'un fonds intercommunal. Le calcul de l'indice de capacité tient compte des revenus des communes (tempérés par le nombre d'habitants, le nombre d'élèves et la surface du domaine public) divisés par le nombre de centimes prélevés par la commune en fonction de la moyenne de tous les centimes de toutes les communes. Tous ces facteurs sont objectifs et non manipulables par les communes. Les communes ne peuvent agir que sur les centimes.

Une répartition des impôts est effectuée entre la commune de domicile et la commune de travail. Plus la commune a un indice de capacité financière élevé, plus sa part privilégiée est faible. Celle-ci varie entre 20% (minimum) et 80 % (maximum). A titre d'illustration, un individu résidant à Coligny (commune avec un indice de capacité financière élevé) et travaillant sur le territoire de la Ville de Genève verra, sur sa feuille d'impôt, 20 % de son assiette fiscale soumise au taux de centime de la commune de Coligny et le solde (soit 80 %) de son assiette fiscale soumise au taux de centime de la Ville de Genève.

En 2007 pour les personnes physiques, la Ville de Genève est bénéficiaire de ce système pour 70 millions de francs. Ce chiffre combine les gens qui résident sur le territoire de la Ville de Genève et qui vont travailler à l'extérieur (— 20 millions de francs) et ceux qui résident à l'extérieur et viennent travailler sur le territoire de la Ville de Genève (+ 90 millions de francs). Il faut constater que l'ensemble des communes bénéficiaires de ce système sont celles qui concentrent beaucoup de places de travail (Carouge, Lancy, Meyrin, etc.).

La péréquation (la répartition de l'impôt entre la commune de domicile et la commune de travail) est mise en œuvre directement sur la feuille d'impôt du contribuable. Dans ses comptes annuels, vu le système de répartition mis en place, la Ville de Genève n'est pas en mesure de faire apparaître que 90 millions de francs viennent de l'extérieur et que 20 millions de francs repartent (cette information est par nature extra-comptable). En revanche, la nouvelle péréquation comporte des flux d'argent entre les communes elles-mêmes. Le contribuable n'est pas impacté directement sur sa feuille d'impôt.

Il existe également un système de péréquation sur les entreprises. Actuellement, quand une entreprise remplit sa déclaration d'impôts, 20 % de son assiette fiscale sont dévolus au fonds de péréquation intercommunal et 80 % restent sur la commune où se situe le siège de la société. Le fonds répartit ensuite les montants selon des règles établies pour partie par les communes. Toutes les communes qui ont des entreprises sont ainsi plutôt perdantes.

La fixation des 140 points d'indice de capacité financière (éliminant de la distribution du fonds les communes dites aisées financièrement) a toujours été un point sensible. En effet, il fallait que la Ville de Genève ne soit pas évacuée de la distribution ordinaire vu qu'elle était la plus grosse contributrice du système. Globalement (par le biais de la péréquation sur les personnes physiques et sur les personnes morales), la Ville de Genève est bénéficiaire de 50 millions de francs par an dans le système de péréquation traditionnel auquel il fallait ajouter ce que la Ville de Genève touchait du fonds d'équipement communal.

Le fonds d'équipement communal était complètement alimenté par les communes depuis 2006. Sa première mission était la prise en charge des intérêts qui permettent aux communes d'investir dans des équipements servant à l'ensemble de la population. La deuxième mission concernait des attributions discutées par le Conseil du fonds sur la base de dossiers. Il s'agissait typiquement des allocations pour le Grand Théâtre. C'est aussi dans cette deuxième mission que de l'argent a été alloué au stade de Genève durant les années 2006 et 2007.

La volonté d'introduire une nouvelle péréquation visait à réduire les écarts de revenus entre les communes, à développer des prestations publiques (la petite enfance), à définir un cadre pour l'action publique intercommunale et à pérenniser le financement du fonds intercommunal (qui n'était plus assuré dès le 1^{er} janvier 2010, vu la durée limitée de la loi 10077). Dans le nouveau système péréquatif, il y aura une enveloppe de 23 millions de francs fixée dans la loi B 6 08. Celle-ci est alimentée par les communes elles-mêmes. Ces 23 millions de francs servent en priorité à couvrir la mission numéro une de l'ex-FEC (la prise en charge des intérêts des communes qui ont des emprunts et qui répondent à certains critères). Le solde est alloué à la mission numéro deux. Celle-ci a été redéfinie et son cadre juridique est devenu plus strict pour venir en aide aux communes sur la base de dossiers présentés. Il faut ainsi que ceux-ci présentent un intérêt intercommunal, qu'ils soient agréés par le conseil du fonds, etc.

Le fonds intercommunal est doté d'une structure juridique. Son alimentation a été pérennisée. Les conseillers d'Etat ne siègent plus dans le conseil du fonds étant donné qu'il est alimenté uniquement par les communes. Quant au pouvoir décisionnel, il a été partagé avec l'ACG. Les actifs et passifs de l'ancien fonds d'équipement communal ont été transférés dans le nouveau fonds intercommunal. Les communes n'ont donc pas été lésées par le transfert.

Discussion

La présidente note que, dans certains mécanismes, le nombre d'élèves intervient. Dès lors, elle aimerait savoir si la question du logement est intervenue dans la construction de la nouvelle péréquation. Il lui est répondu que la question du logement n'est pas intervenue dans la construction de la nouvelle péréquation. Pour rappel, la formule de calcul de l'indice de capacité a été révisée pour la dernière fois en 1992. Lors de cette révision, la question s'était posée de savoir s'il fallait augmenter le nombre de critères. Des simulations avaient été réalisées. Cela ne changeait toutefois pas fondamentalement le classement des communes en fonction de l'indice. Lors de cette révision, le poids des sous-indices a été fixé en tenant compte du poids relatif des charges liées à la classification fonctionnelle. A titre d'illustration, le sous-indice lié au nombre d'élèves a un poids de 20 % puisque la fonction "Formation", dans la classification fonctionnelle fédérale, avait un poids de 20 % environ dans le total des charges des communes.

Un commissaire socialiste demande pourquoi il n'est pas possible d'ajouter une couche aux systèmes de péréquation financière. Il lui est indiqué que l'on est déjà dans une échelle de compensation. Si le but est d'inciter à construire des logements, cela veut dire qu'il faut fixer une règle et

déterminer comment sont pris en compte les nouveaux et les anciens logements. La Ville de Genève serait affectée, car elle n'arrivera en effet pas à construire beaucoup de nouveaux logements. De plus, complexifier davantage le système permettra encore moins de voir l'effet de chaque facteur

Un commissaire PDC fait remarquer que, le but étant d'inciter les communes à construire, ce sont donc les nouveaux logements qu'il faudrait prendre en compte. Par ailleurs, il se demande pourquoi il n'est pas possible d'ajouter une mission numéro deux ou trois dévolue au logement au fonds intercommunal. Le principe serait que les communes à forte capacité contributive l'alimentent et les récipiendaires toucheraient cette aide dès la mise en service de nouveaux logements.

M. Hiler indique que le Conseil d'Etat pense qu'il est très compliqué d'ajouter une couche de plus et que celle-ci ait un effet. Une des questions qui se pose est de savoir ce qu'il faut faire pour que cela soit attractif. Selon les montants donnés par la motion, ce sont des montants considérables.

Un commissaire libéral comprend qu'il y a un complément qui est l'investissement. Il y a une double problématique. Il faut d'abord savoir quel est l'intérêt d'une commune à construire des logements, alors qu'elle peut percevoir une manne fiscale plus importante avec des emplois. Il faut également savoir qui finance les grandes infrastructures publiques. Il signale qu'une étude a été faite au DCTI. Il se demande si cela a été fait en parallèle avec l'éventualité d'une modification de la péréquation.

M. Hiler explique que cela s'articule de la manière suivante. Il y a un groupe avec l'ACG qui va traiter l'ensemble des questions fiscales en lien avec l'abolition de la TPC, le dossier européen et la question de l'abandon du partage de l'imposition entre lieu de travail et lieu de domicile ainsi que les questions relatives au financement des infrastructures. Il y a aussi un autre groupe avec l'ACG qui va traiter la répartition des compétences canton-communes en matière d'aménagement du territoire et la manière de les exercer au mieux. Cela oblige à maintenir en permanence, pendant 8 ou 9 mois, des scénarios ouverts pour étudier les différentes possibilités. Il faut qu'il y ait une possibilité de faire des choix qui projettent Genève sur dix ans. Dans le groupe traitant la fiscalité, seront également discutés les autres types d'aides. Une mesure sur laquelle tout le monde est d'accord serait de donner la possibilité aux communes de faire des réserves conjoncturelles. C'est une des possibilités qui permettrait aux communes de prendre plus de risques. Cette contrainte d'avoir chaque année un exercice à l'équilibre ou de compenser pendant quatre ans n'incite pas les communes à prendre des risques.

Audition de M. Alain Rütsche, directeur général de l'ACG et M. Jean-Marc Mermoud, président de l'ACG

Selon l'ACG, les constats ainsi que les invites de la motion 1997 sont justes. Il faut trouver des solutions pour que les communes puissent accueillir plus de logements. Le premier problème est celui du financement des investissements. Il faut donc trouver des moyens financiers pour inciter les communes à accueillir des logements. Or, c'est dans ce contexte qu'intervient la suppression de la TPC qui va coûter de nombreux millions de francs aux communes. Une refonte de la péréquation intercommunale serait donc utile.

Il a été question ces dernières années de la transformation du fonds intercommunal. Celui-ci avait remplacé le FEC créé pour financer les intérêts liés aux investissements faits par des communes (Onex, Meyrin, Lancy, etc.) pour équiper de grandes zones d'habitations. L'alimentation de ce fonds par l'Etat a été abrogée¹ il y a quatre ans. L'ACG se demande s'il ne faudrait pas revenir à un système de ce type. Cela générerait en effet plusieurs dizaines de millions des francs lorsque le fonds était alimenté pleinement par le tiers des droits d'enregistrement. Cette réflexion mérite d'être creusée.

L'ACG relève la volonté du DF de discuter avec les communes sur la manière d'arriver à la suppression de la TPC. Ce n'est pas si facile, car il est question de 200 millions de francs. Il faudra bien les compenser, en particulier s'agissant de la Ville de Genève. L'ACG a ainsi décidé de mettre en place un groupe de travail technique pour travailler sur cette problématique. Il s'agit d'évaluer la possibilité d'une compensation partielle. En parallèle, des discussions se sont engagées avec le DCTI dans le but de construire des logements. Il s'agit d'avoir des systèmes plus simples pour la collaboration entre les communes et l'Etat dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. En résumé, l'ACG est d'accord avec la proposition de la motion, mais qu'il y a un gros travail de réflexion pour trouver des pistes.

Un commissaire MCG se demande comment inciter certaines communes riches à participer à l'effort de construction. Il y a un équilibre qui ne joue plus du tout. Il y a une dérive de certaines communes qui ne veulent rien faire.

¹ Pour mémoire : l'alimentation par les droits d'enregistrement (droits de mutation) a été supprimée (temporairement) dès le 1.1.2006 pour les années 2006 et 2007 (cf. modification de la LDE – D 3 30 – par la loi 9679), puis supprimée totalement (pour toujours) par abrogation, le 1.1.2008, des dispositions topiques de la LDE (loi 10077).

Pour l'ACG il s'agit surtout d'un problème d'aménagement. Les communes « riches », ce sont des communes résidentielles haut de gamme (Cologny, Vandœuvres, Collonges-Bellerive, Genthod ou Pregny-Chambésy). Il faut rappeler que l'aménagement est du ressort du canton. Dans ces communes, il n'y a effectivement pas de zones avec des grands développements de logements prévus. Cela étant, il faut essayer de faire un partage des ressources. Dans la péréquation intercommunale, ces communes « riches » participent et financent. Si d'autres zones doivent être développées, il faut que le financement soit partagé et que les communes qui encaissent des revenus importants participent encore plus au financement de l'équipement. Cela étant, il faut donner un tour de vis supplémentaire pour que, dans les communes où de grands projets de logements sont prévus, ceux-ci soient débloqués assez rapidement. Il est noté qu'il existe un problème des compétences entre l'Etat et les communes et des blocages liés aux différentes procédures (déclassement, PLQ, etc.).

L'ACG a proposé d'avoir une sorte de convention entre l'Etat et les communes avant le déclassement de manière à régler les problèmes de financement de l'équipement, de mobilité, etc. Souvent les déclassements sont en effet bloqués, car les choses ne sont pas réglées.

La présidente constate que la motion parle d'incitation et de stimulation par la fiscalité, mais il n'est pas question de contraintes. Avec une intervention du canton, comme cela est demandé par la motion, elle se demande ce qu'il en est d'une égalité de traitement des contribuables par rapport au taux des centimes additionnels. Elle aimerait savoir s'il n'y aurait pas une contrainte à imposer à un moment.

Il lui est répondu qu'il faut relativiser les différences de centimes. Les contribuables genevois paient beaucoup d'impôts au canton et un peu aux communes. La péréquation financière fait aussi que l'on paie davantage d'impôts dans la commune qui a la capacité financière la plus faible. Il faut noter qu'une baisse de centimes se fait peu sentir pour les habitants. Cela ne change rien pour une grande partie d'entre eux qui paient autant. Par ailleurs, ils paient davantage d'impôts dans la commune de travail que dans la commune de résidence. La différence est ainsi minime.

Un commissaire socialiste aimerait savoir quelle est la composition du groupe de travail technique sur les effets de la TPC. Il lui est répondu que le groupe de travail sur la TPC est présidé par M. Claude Convers, ancien secrétaire général du DIM qui connaît bien les communes. Il est composé de représentants de l'ACG, du DF et du service de surveillance des communes. Quant au groupe de travail sur l'aménagement et les compétences entre l'Etat et les communes, sa composition n'est pas encore déterminée. Enfin, le

comité de pilotage est composé de M. Muller, de la présidence de l'ACG, du bureau de l'ACG et du directeur général de l'ACG.

Audition de M. Favarger, directeur de la Cellule développement de projets, office du logement, DCTI. Présentation du "planificateur financier" afin d'évaluer le coût du financement des projets d'infrastructures communales

M. Favarger explique que les préoccupations des motionnaires ont été à l'ordre du jour du Conseil d'Etat il y a deux ans. En juin 2009, le Conseil d'Etat a nommé un comité interdépartemental chargé d'examiner la question du financement des infrastructures dans les grands projets d'urbanisation. Ce comité a mandaté une société externe pour développer ce planificateur financier qui a pour objectif de répondre aux préoccupations des communes quant au financement des infrastructures dans les projets d'urbanisation relativement importants et qui impliquent des infrastructures en termes de réseau et d'autres équipements publics. Ce planificateur financier n'est pas encore tout à fait finalisé. Cela étant, il a été appliqué en collaboration avec les communes dans les deux grands projets que sont les Vergers à Meyrin et les communaux d'Ambilly à Thônex. Ce planificateur financier a pour objectif de voir sous quelles formes et dans quelle mesure les communes peuvent financer les infrastructures liées aux grands projets d'aménagement. Il est censé recenser les dépenses et les recettes qui permettent de les couvrir.

Le planificateur financier se décline en plusieurs étapes. Il faut tout d'abord inventorier les infrastructures nécessaires à la réalisation d'un projet d'urbanisation. Deuxièmement, il faut estimer les coûts de ces infrastructures et équipements. Ils peuvent être classés en deux grandes catégories, d'une part les réseaux (les réseaux de fluides, les réseaux routiers, etc.) et d'autre part les autres équipements communaux avec les crèches, les écoles, etc. Il faut donc estimer les coûts de ces différentes infrastructures. La troisième étape consiste à voir comment les financer. Certaines infrastructures sont déjà financées dans le cadre de la législation et des règles en vigueur, notamment par la taxe d'équipement pour les voies communales ou par la taxe d'équipement pour les réseaux d'assainissement. Ces financements ne sont toutefois pas suffisants. La taxe d'équipement finance par exemple 75 % des voies de communication communales. Il manque donc 25 % du financement.

Il faut donc trouver des recettes supplémentaires pour assumer ces coûts. Il s'agit notamment des recettes fiscales liées aux nouveaux habitants. Une grande partie du modèle est ainsi un modèle de fiscalité. Cela permet d'avoir une vision à long terme. Ce planificateur financier fait des budgets prévisionnels sur vingt ans ou plus. Il permet de voir dans quels délais ces infrastructures peuvent être financées. Le modèle permet aussi de recourir à

l'emprunt pour financer au départ quelque chose qui serait assumé par le service de la dette et par la suite via les recettes fiscales.

M. Favarger fait savoir que le volet « équipements » utilise trois degrés de priorité respectivement pour les équipements de base (ils sont impliqués par la loi générale sur les zones de développement), les équipements nécessaires au bon fonctionnement de ces nouveaux quartiers (par exemple une école) et les équipements accessoires qui sont variables selon les projets. Ces éléments permettent de réaliser une matrice comportant le détail des équipements, leur coût, la charge, la répartition du coût en fonction de qui doit supporter la charge (taxe d'équipement, communes, canton, etc.). L'objectif est de sortir de cette première partie du modèle avec un coût final à la charge de la commune qui va ensuite être financé avec la deuxième partie du modèle.

La deuxième partie du modèle comprend le volet « logement ». Il faut d'abord évaluer le nombre de logements qui vont être construits. Il faut faire des hypothèses notamment sur les catégories de logements qui seront réalisés. Tout peut être adapté, mais l'hypothèse de base pour l'affectation des logements est $\frac{1}{4}$ de logements d'utilité publique au sens de la loi pour la construction de logements d'utilité publique, $\frac{1}{4}$ de logements d'utilité publique au sens de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, $\frac{1}{4}$ de logements locatifs non subventionnés et $\frac{1}{4}$ de logements en propriété par étages non subventionnés. Ensuite, un certain nombre d'hypothèses sont nécessaires sur le nombre de pièces et le taux d'occupation. Une fois le nombre de logements estimé, cela permet d'avoir le nombre de ménages.

Le volet suivant est le volet « fiscalité des personnes physiques ». Il a pour objectif de transformer un nombre de logements en recettes fiscales. Il faut donc faire des hypothèses sur la proportion de contribuables et sur tranches de revenu.

Un autre élément a plus ou moins d'importance selon les périmètres : le volet « activités ». Ces activités vont aussi générer des recettes fiscales. Ce point est plus compliqué que celui des logements, car, selon le type d'activités, les recettes fiscales peuvent être très différentes. Il y a donc eu une tentative de catégorisation des typologies d'activités fournie par le département des finances (volet non encore achevé).

Le dernier volet est le volet « foncier ». Il est optionnel dans la mesure où il permet, notamment, de prendre en considération le fait que la commune soit propriétaire d'une partie du périmètre. Une telle situation permet de fournir des recettes puisqu'il y a une plus-value foncière dans le cadre du déclassement. Les recettes peuvent alors venir d'une revente des terrains ou

d'une mise en droit de superficie de ces terrains, donc de rentes de superficie, qui permettront aussi de couvrir une partie du coût de ces infrastructures.

L'exercice aboutit à un tableau de simulation. Celui-ci permet tout d'abord d'avoir des projections pour le calendrier de réalisation pour les différentes catégories d'infrastructures. Ce tableau présente également les dépenses impliquées par les infrastructures et les recettes qui y sont liées. Le résultat final du planificateur financier permet de constater qu'il y a en général un excédent de dépenses sur les recettes durant les premières années. Ensuite, à partir de la dixième année, la tendance s'inverse et il commence à y avoir un résultat net positif au fur et à mesure de l'amortissement des dettes, du développement du projet, de l'arrivée des nouveaux habitants et de l'apparition de recettes fiscales supplémentaires.

La présidente constate que la planification c'est joli, mais quand on parle des communaux d'Ambilly, malgré le planificateur, rien ne se fait.

Une commissaire verte demande comment ce planificateur est apprécié par les communes et s'il est prévu de l'améliorer.

M. Favarger fait savoir que le bilan est très favorable à ce stade. Cet outil a permis, lors des discussions en matière d'aménagement, d'apporter des réponses concrètes aux communes en termes de financement, ce qui n'était pas possible auparavant. Le planificateur financier a permis d'avancer très sérieusement et de façon très constructive avec les communes. À Meyrin, cela a contribué à ce que la commune soit favorable au projet des Vergers en voyant que cela n'allait pas mettre en péril grave ses finances à terme. Des solutions qui permettant de réduire sensiblement les charges pour la commune sont d'ailleurs en train d'être trouvées. Il s'agirait de faire passer une partie des équipements dans les plans financiers des opérations de constructions, donc d'avoir un « cofinancement » par les futurs habitants ou par les futurs emplois en dehors des simples recettes fiscales. Cela permet d'avoir un financement par le biais des loyers ou du prix de vente des locaux commerciaux.

Le modèle doit cependant être amélioré et complété. Il y a également la problématique de savoir où l'arrêter. Dans un exemple, la commune a commencé à dire qu'il faut prendre en compte le salaire du concierge de l'école, des jardinières d'enfants, etc. On est ainsi en train d'aller vers un modèle global de finances communales, mais il faudra alors simplifier le modèle ou se limiter strictement au financement des infrastructures, c'est-à-dire à l'investissement sans parler du fonctionnement.

Une commissaire socialiste aimerait savoir ce que M. Favarger pense de l'idée de revenir à un fonds d'équipement communal comme il existait dans

les années soixante, c'est-à-dire alimenté par les taxes sur la plus-value foncière ou d'autres taxes.

M. Favarger indique que c'est un des outils qu'il évoquait sans le mentionner par rapport aux solutions à l'étude. Cela serait le modèle le plus simple puisqu'il n'y a pas besoin de faire trente ans de prévisions fiscales.

Discussion et vote

Une commissaire annonce que le groupe des Verts accueille favorablement cette motion, car il est intéressant que le Conseil d'Etat étudie la question de savoir dans quelle mesure il faut réformer le système fiscal, notamment le lieu de la perception de l'impôt. Elle pense donc qu'il faut laisser le Conseil d'Etat travailler et venir avec des propositions concrètes.

La présidente signale que, en termes de mécanismes parlementaires, ce sujet fait l'objet de discussions dans un groupe de travail avec les communes. Maintenant, soit la Commission fiscale passe au vote sur la motion, soit elle attend les résultats des discussions en cours avant d'aller plus loin.

Un commissaire fait savoir que le PDC souhaite qu'il y ait un vote sur cette motion. Cela démontrerait une volonté politique du parlement de donner tous les moyens possibles et imaginables au Conseil d'Etat pour pouvoir construire des logements à Genève.

Une commissaire socialiste indique que son groupe est favorable à trouver des solutions pour débloquer les projets de construction. Elle pense que ce n'est toutefois pas la bonne voie à prendre, en particulier sur le plan fiscal. Il faudrait plutôt prendre la voie d'un nouveau fonds d'équipement communal ou explorer d'autres solutions. Les Socialistes ne soutiendront donc pas la motion, bien qu'ils soient convaincus de la nécessité de trouver des solutions très rapidement.

La présidente met aux voix la motion 1997.

Pour : 12 (2 MCG, 3 L, 2 R, 1 UDC, 1 PDC, 3 Ve)
Contre : 2 (2 S)
Abstention : –

La motion est acceptée.

Annexes :

- *La péréquation financière intercommunale à Genève*
- *Péréquation financière communale 2010*
- *Planificateur financier*

Proposition de motion

(1997)

pour inciter les communes à accueillir plus de logements !

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

- la crise du logement sans précédent qui sévit dans le canton ;
- l'engagement pris par le canton de Genève, dans le cadre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, de construire sur le territoire cantonal 50 000 nouveaux logements d'ici à 2030 et la confirmation de cet engagement dans le nouveau plan directeur cantonal qui devrait entrer en vigueur en 2013 ;
- que cette tâche revêt un caractère et un intérêt cantonal évidents, notamment en termes de mobilité, de fiscalité et de réponse aux besoins des habitants ;
- que certains nouveaux périmètres d'urbanisation, permettant d'accueillir chacun plusieurs milliers de logements, sont situés dans des communes qui ne disposent actuellement pas des ressources financières pour assumer les investissements nécessaires, comme les dispositions légales en vigueur l'exigent ;
- que les investissements à la charge des communes (écoles, crèches, espaces publics, voies de circulation, etc.) peuvent atteindre 80 à 100 millions de francs par tranche de 1'000 nouveaux logements construits ;
- que ces investissements auront un effet négatif durable sur les budgets de fonctionnement des communes concernées, car la fiscalité générée par les nouveaux habitants ne permet pas de le compenser ;
- qu'il n'est pas juste et équitable que cet effort financier repose essentiellement sur les seules communes qui accueilleront de nombreux logements sur leur territoire ;
- qu'en vertu de ce qui précède, les communes construisant des logements verront leurs finances publiques se dégrader fortement, au contraire de celles qui n'auront pas à supporter cet effort ;
- que le système de péréquation actuel régissant le calcul des impôts communaux, tant en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques que celui des personnes morales, a atteint ses limites, malgré les adaptations

judicieusement proposées par les communes elles-mêmes dans le cadre de la loi L 10412 adoptée en 2009 ;

- que, dans le cadre de négociations internationales actuellement en cours, la fiscalité cantonale concernant les sociétés devra très probablement être revue et que, dans ce même contexte, la taxe professionnelle communale pourrait être abolie ;
- que les communes accueillant une proportion d’emplois importante risquent de subir des conséquences préjudiciables ;
- que, du fait de leur acuité et de leur temporalité, les problématiques liées à ces épineux dossiers du logement et de la fiscalité apparaissent comme autant d’opportunités à saisir sans délai pour les résoudre simultanément,

invite le Conseil d’Etat

- à engager sans délai une réforme de la fiscalité cantonale qui soit véritablement incitative pour la construction de logements, tout en assurant la compétitivité du canton en matière d’imposition des entreprises et des emplois qui lui sont liés ;
- à proposer tout autre avantage financier attractif, sur le court comme sur le long terme, aux communes qui accueilleront de nouveaux logements sur leur territoire;
- à prendre en compte le fait qu’un aménagement harmonieux du canton ne peut se concrétiser que si les communes peuvent toutes disposer des moyens nécessaires à l’accomplissement des prestations qu’elles doivent livrer à leurs habitants ;
- à poursuivre les discussions sectorielles entamées avec l’Association des communes genevoises et à associer étroitement à ces travaux, dans une approche intégrant à la fois le logement, la fiscalité et l’aménagement du territoire ;
- à faire aboutir ces travaux simultanément à l’adoption du nouveau plan directeur cantonal.



LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE A GENÈVE

LES 3 PILIERS DU SYSTEME

Indice de capacité financière

Impôts
personnes
physiques

Impôts
personnes
morales

Fonds
d'équipement
communal

L'INDICE DE CAPACITÉ FINANCIÈRE

FORMULE DE CALCUL DE L'INDICE DE CAPACITE FINANCIÈRE

$$\text{Indice de capacité financière} = \frac{3 \times \frac{\text{Revenus}}{\text{Nb. habitants}} + \frac{\text{Revenus}}{\text{Nb. élèves}} + \frac{\text{Revenus}}{\text{Surf. domaine public}}}{5} \times \frac{\text{Nb cts}}{\text{Moyenne nb cts}}$$

Remarque : le symbole  représente un sous-indice

LA PÉRÉQUATION DES IMPÔTS SUR LES PERSONNES PHYSIQUES

IMPÔTS PERSONNES PHYSIQUES

Partage des impôts payés entre :

- la commune de domicile du contribuable
- et celle où il exerce son activité professionnelle

Indice de capacité financière

Fixation de la «part privilégiée»
= part des impôts pour la commune de domicile
(entre 20 % et 80 %)

Fixation, par différence, de la «part restante»
= part des impôts pour la commune d'activité

186 MILLIONS PARTAGÉS EN 2006
(SUR 1'042 MILLIONS DE RECETTES PERSONNES PHYSIQUES)

LA PÉRÉQUATION DES IMPÔTS SUR LES PERSONNES MORALES

IMPÔTS PERSONNES MORALES

20 % des impôts communaux payés par les personnes morales alimentent le Fonds de péréquation des personnes morales

Le Fonds de péréquation des
Personnes morales
redistribue ses recettes :
63,3 mios en 2008

1ère distribution prioritaire	5 %	Aux communes dont : - La valeur du ct/hab < 30 fr. - La fiscalité > 50 cts.	Montant redistribué : 3,2 mios	Bénéficiaires : - Avully 0,3 mio - Onex 2,8 mios
2ème distribution prioritaire	5 %	Aux communes dont : - La valeur du ct/hab < 35 fr. - La fiscalité > 49 cts.	Montant redistribué : 3,2 mios	Bénéficiaires : - Avully 0,1 mio - Onex 1,1 mio - Vernier 1,9 mio
Distribution ordinaire	90 %	Toute commune ayant un indice de capacité financière < 140 pts	57,0 mios	Bénéficiaires : 38 communes (*)

(*) Communes ne recevant rien du Fonds :

Anières, Céligny, Collonge-Bellerive, Coligny, Genthod, Satigny et Vandoeuvres

LE FONDS D'ÉQUIPEMENT COMMUNAL

FONDS D'ÉQUIPEMENT COMMUNAL

Désormais exclusivement alimenté par les communes via

Un prélèvement sur les recettes
des centimes additionnels PP + PM

Un prélèvement sur les recettes de
l'impôt à la source des frontaliers

Fonds d'équipement communal

Prise en charge partielle des
intérêts des emprunts des
communes à faible et moyenne
capacité financière
(*objectif péréquatif*)

Financement de dépenses
communales d'intérêt régional
(*objectif de renforcement de
l'intercommunalité*)

MERCI DE VOTRE ATTENTION

Péréquation financière intercommunale 2010

Présentation à l'assemblée générale de l'ACG

1

Historique

- Péréquation basée sur une répartition entre commune de travail et commune de domicile
- Système adapté au cours du temps (indice de capacité financière)
- 1961 : fonds d'équipement communal
- 1974 : fonds de péréquation PM

Contexte

- Loi 9679 : mesures temporaires portant sur 2006 et 2007
- Loi 10077 : mesures temporaires portant sur 2008 et 2009, alimentation du FEC par l'Etat supprimée

Il convient de trouver une solution de financement pour 2010.

Contexte

- Ecart de revenus entre communes riches et pauvres augmentant avec le temps
- Volonté de développer certaines prestations publiques
- Nécessité de définir un cadre pour l'action publique intercommunale
- Pérennisation du financement du fonds intercommunal

Solution proposée

Un groupe de travail composé de magistrat-e-s communaux s'est réuni à de nombreuses reprises.

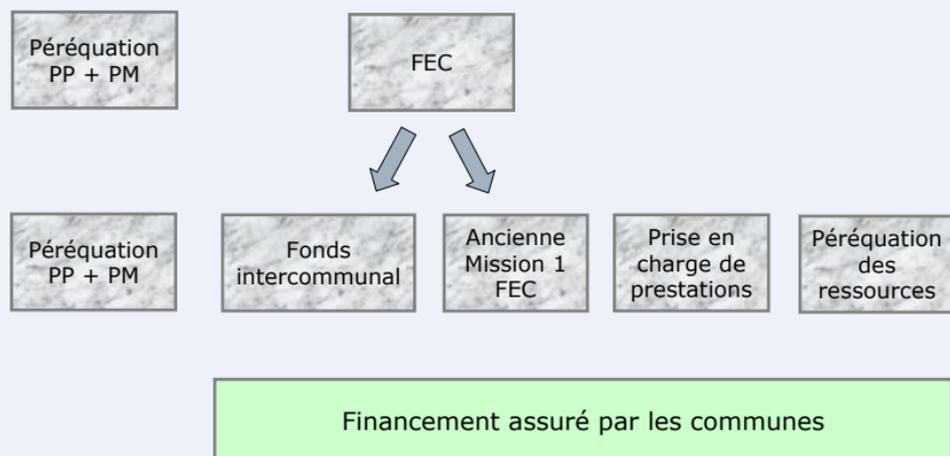
Plusieurs modèles ont été étudiés en collaboration avec un groupe de travail technique composé de représentants de l'Etat, de la Ville et des communes.

Une solution a été trouvée.

Solution proposée

- Maintien des mécanismes existants (péréquation PP et fonds PM)
- Mise en œuvre d'une péréquation des ressources, inspirée des principes de la péréquation intercantonale (RPT)
- Pérennisation du financement d'un fonds intercommunal par les communes
- Mise en œuvre d'un financement commun de prestations définies

Solution proposée



Solution proposée



Fonds intercommunal

Fonds intercommunal

- Un nouveau fonds est créé
- Ce fonds reprendra l'actuelle mission 2 du FEC
- La dotation annuelle prévue est de 23 mios, moins la dotation « mission 1 »
- L'alimentation sera effectuée par les communes, sur la base d'un équivalent-centime.

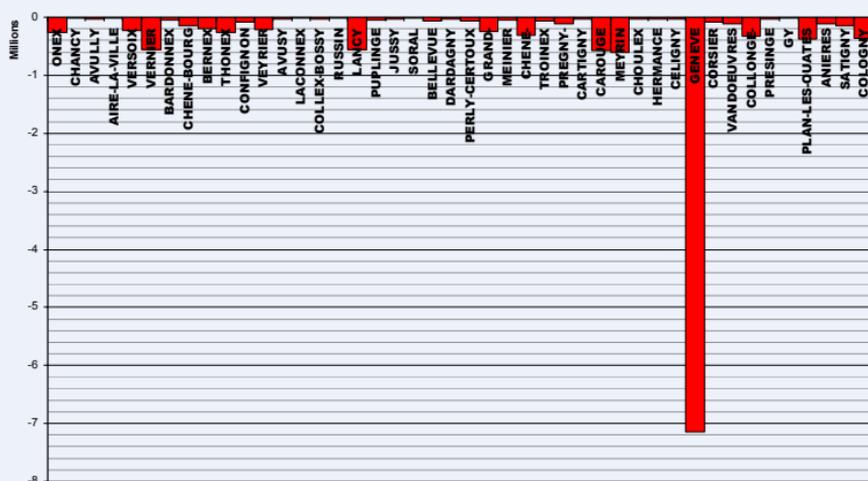
Fonds intercommunal

- Une fois la mission 1 remplie, le fonds disposera d'un montant d'environ 14 mios par année pour le financement de prestations :
 - de caractère intercommunal
 - réalisées par une commune et bénéficiant à d'autres
 - incombant à l'ensemble des communes.

Fonds intercommunal

- Doté d'une structure juridique
- Alimentation pérennisée
- Actuelle mission 1 sortie du fonds et prise en charge séparément
- Retrait de l'Etat des organes de cette nouvelle structure
- Pouvoir décisionnel partagé avec l'ACG
- Abrogation du FEC

Fonds intercommunal (2006)



Péréquation intercommunale

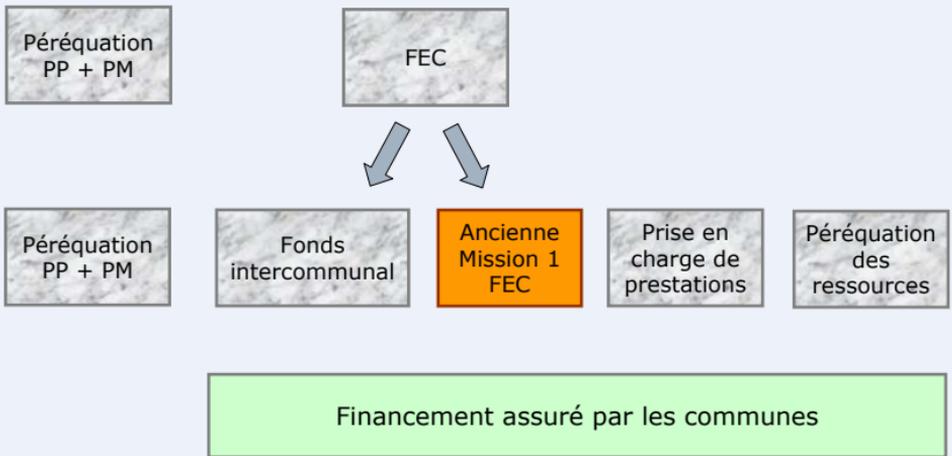
13

Prise en charge des intérêts passifs de certaines communes (ex « mission 1 »)

Péréquation intercommunale

14

Solution proposée



Prise en charge des intérêts

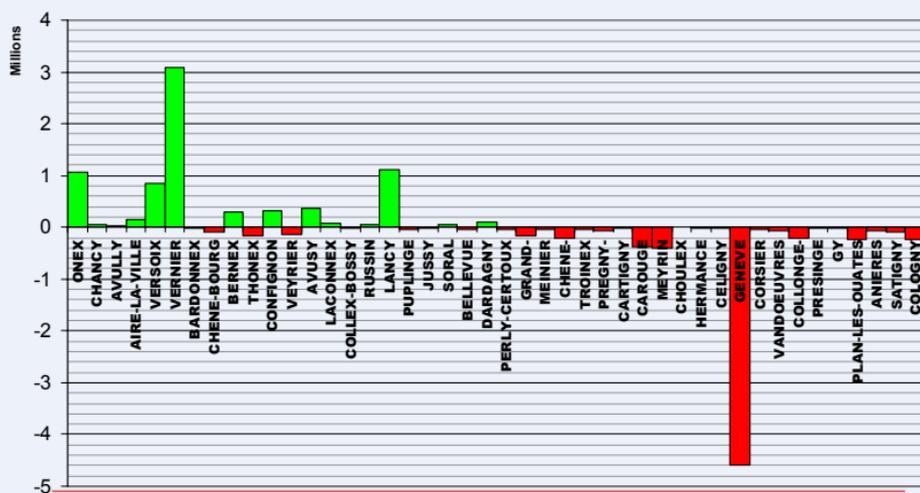
Il s'agit de l'actuelle mission 1 du FEC.

Cette prise en charge des intérêts des communes répondant à certains critères est financée par des contributions proportionnelles aux équivalent-centimes.

Prise en charge des intérêts

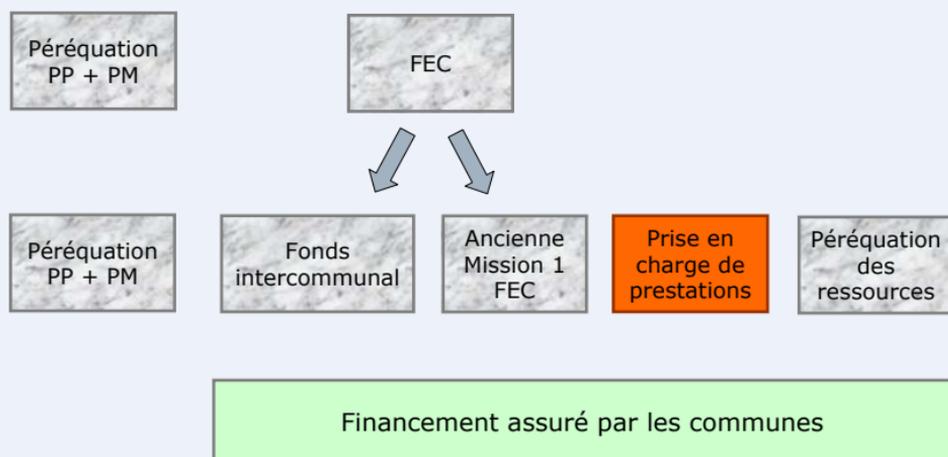
- Les critères d'attribution sont clarifiés.
- La dette prise en compte dans ce calcul sera au maximum égale aux immobilisations du patrimoine administratif.

Prise en charge des intérêts (2006)



Financement de prestations

Solution proposée



Financement de prestations

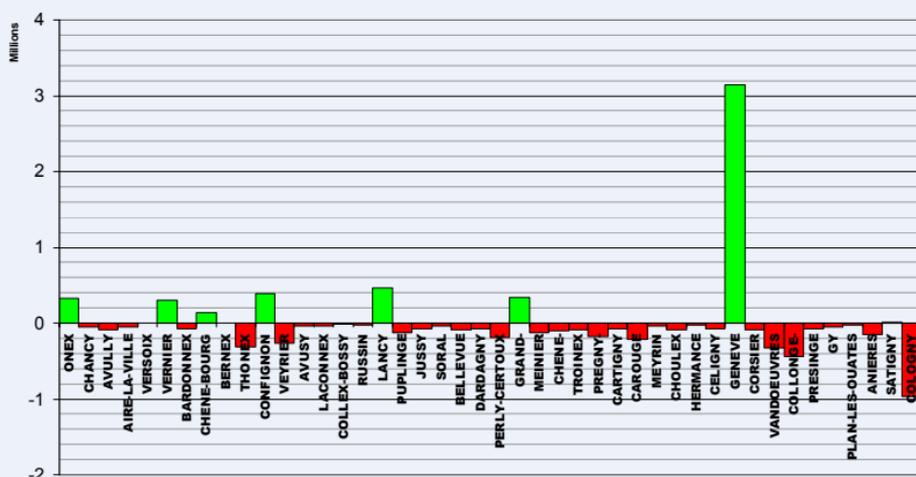
Une prise en charge d'un montant forfaitaire de 10'000 francs par place de crèche est prévu.

Cette prise en charge est intégralement financée par les communes sur la base d'équivalent-centime.

Financement de prestations

Un élargissement de ce dispositif est possible pour d'autres formes d'accueil moyennant la définition d'un taux de conversion en « équivalent place de crèche ».

Financement de prestations (2006)



Péréquation intercommunale

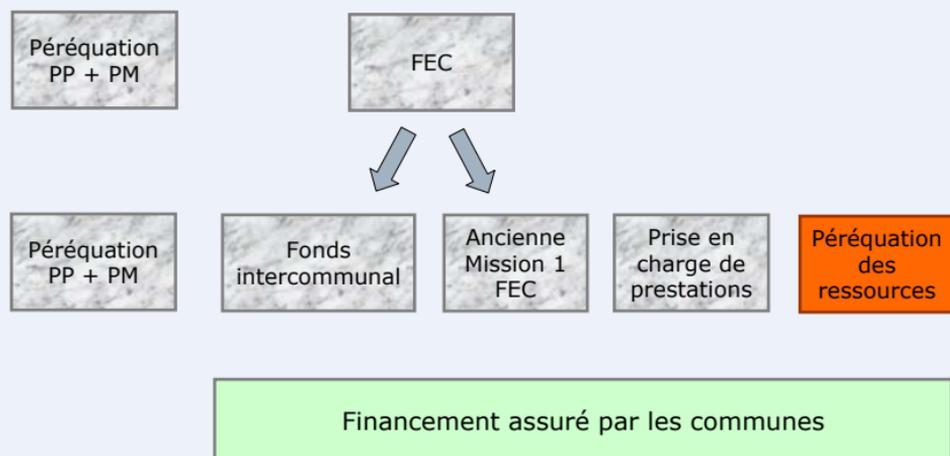
23

Péréquation des ressources

Péréquation intercommunale

24

Solution proposée



Péréquation des ressources

- Basée sur les principes de la RPT fédérale
- Outils de redistribution des communes « riches » aux « pauvres » sans affectation particulière
- Compensation de « Ville centre » versée à la Ville de Genève également sans affectation particulière

Péréquation des ressources

Comment cela fonctionne-t-il ?

Il convient tout d'abord de définir un indicateur de la richesse relative de chaque commune, le **potentiel de ressources par habitant**.

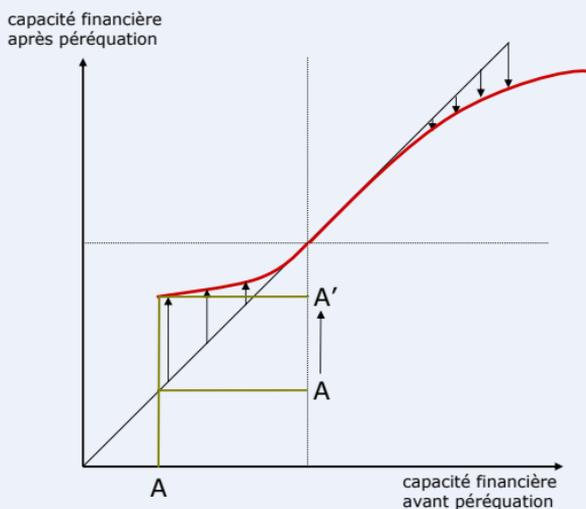
Péréquation des ressources

Potentiel de ressources

- Calcul des recettes fiscales théoriques par habitant que chaque commune aurait perçues en appliquant le taux de centime moyen pondéré de toutes les communes (PP, PM) ainsi que la TPC
- Ces recettes sont ensuite indicées (moyenne pondérée égale à 100).

Péréquation des ressources

Principe



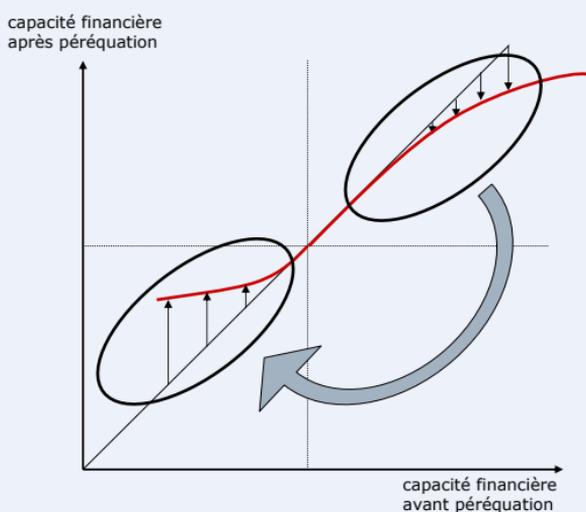
Péréquation intercommunale

29

Péréquation des ressources

1% des
ressources
sont mobilisées

Avantage :
stabilité des
montants



Péréquation intercommunale

30

Péréquation des ressources

Le montant de la contribution ou de l'allocation est fonction de l'écart à la moyenne :

$$\text{Contribution} = f(\text{Indice ressources} - 100)$$

$$\text{Allocation} = f(100 - \text{Indice ressources})$$

Péréquation des ressources

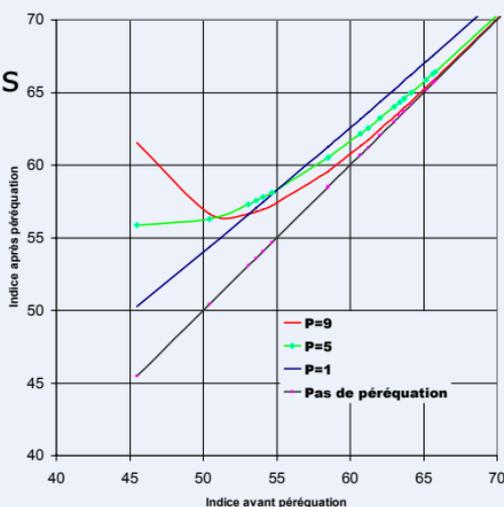
L'écart à la moyenne est ensuite élevé à la puissance $P + 1$.

Plus P est grand, plus la distribution/contribution est forte sur les extrêmes.

Une limite doit donc être fixée.

Péréquation des ressources

Exemple avec les allocations simulées pour 2006

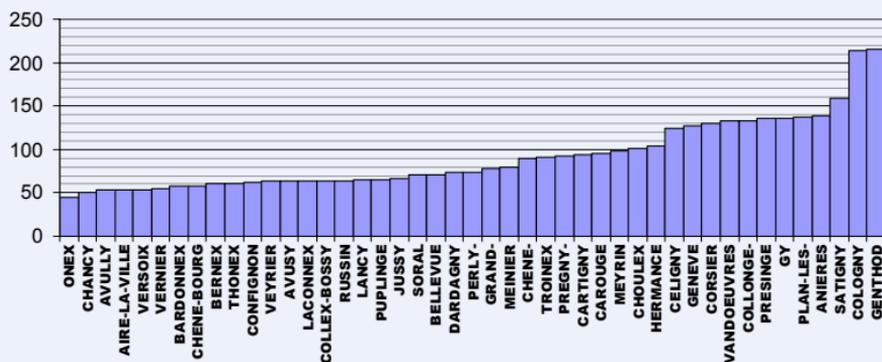


Péréquation intercommunale

33

Péréquation des ressources 2006

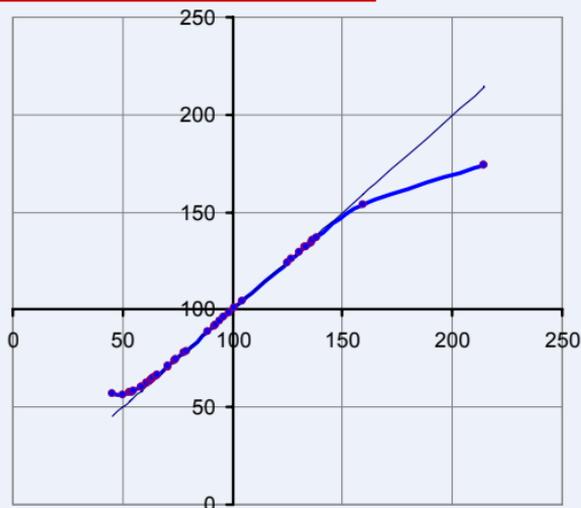
Indice de ressources 2006



Péréquation intercommunale

34

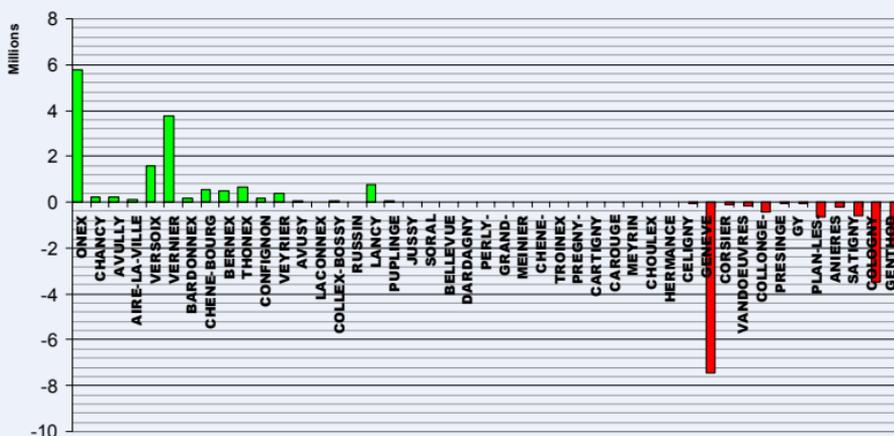
Péréquation des ressources 2006



Péréquation intercommunale

35

Péréquation des ressources 2006



Péréquation intercommunale

36

Péréquation des ressources 2006

Simulation des effets de la péréquation Genève 2006



Résultats 2006

Réduction substantielle des écarts

- En prenant les données 2006, avant la péréquation, le rapport entre la commune la plus riche et la plus pauvre est de 4,7.
- Après la péréquation, le rapport n'est plus que de 3,1.

Péréquation des ressources

Compensation dite de « Ville – centre »

Compensation de « ville-centre »

Lors de l'élaboration de l'entier du dispositif, le cas de la Ville de Genève a toujours été une préoccupation.

L'objectif défini s'articulait sur une participation totale de la Ville de Genève à ces nouveaux mécanismes de 10 millions de francs.

Compensation de « ville-centre »

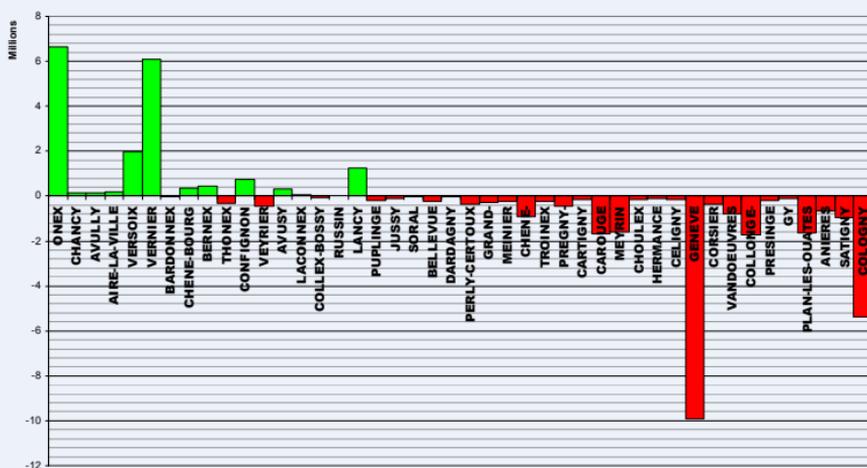
Pour ce faire, une contribution est versée à la Ville de Genève par les autres communes.

Elle correspond à 0,4 équivalent-centime.

Péréquation intercommunale

41

Total du dispositif (2006)



Péréquation intercommunale

42

Mécanisme n-2

Les contributions et allocations doivent être budgétairement prévisibles.

Les montants comptabilisés doivent être identiques à ceux budgétés afin d'éviter une incertitude de plus.

La solution retenue prend en compte les données « n-2 » pour l'année n.

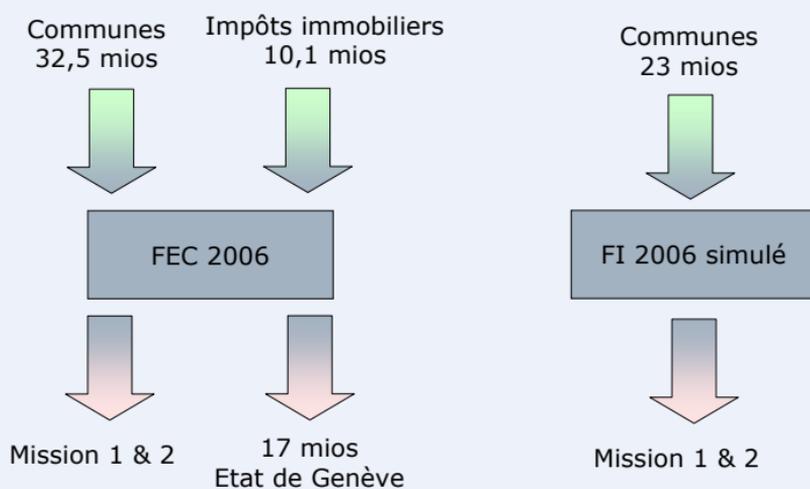
Mécanisme n-2

Ainsi, les données 2008 serviront de base aux contributions 2010.

Les montants de ces contributions pourront être communiqués aux communes et intégrés dans leurs budgets respectifs.

Le montant des acomptes versés aux communes prendra en compte les effets de tous ces dispositifs.

Comparaison de l'alimentation



Planificateur financier



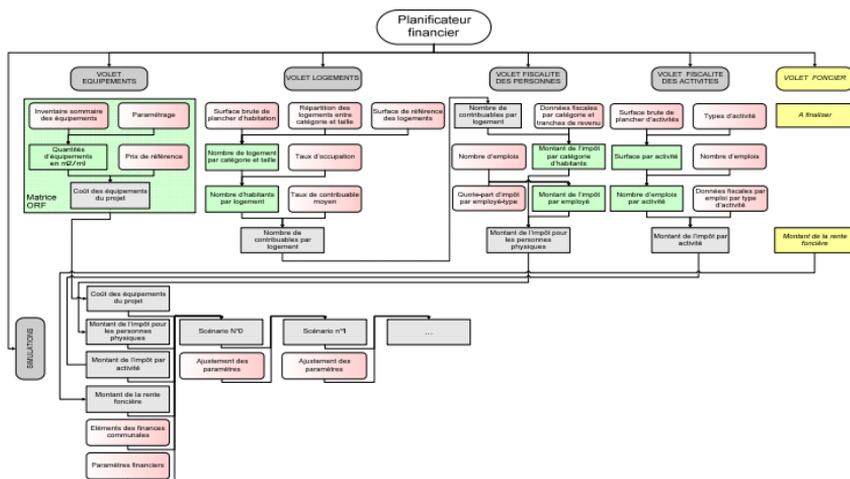
Rappel

Le planificateur est un outil d'aide à la décision qui permet :

- d'inventorier les équipements et infrastructures liés à l'urbanisation d'un site
- d'identifier et répartir les coûts de ces équipements et infrastructures entre les différents intervenants (canton, communes, privés)
- d'intégrer les produits et charges estimés inhérents au projet
- de simuler les interactions entre ces éléments et éventuellement d'adapter le projet en conséquence
- d'intervenir à un stade précoce d'avancement du projet (du Masterplan au PLQ)



Construction du modèle



Volet « équipements »

- Hypothèses de travail :
 - 3 degrés de priorité
 - Equipements « de base » - Besoins A (cf. LGZD)
 - Equipements « nécessaires » - Besoins B
 - Equipements « accessoires » - Besoins C
 - 3 types d'équipements
 - Equipements de surfaces
 - Equipements de réseaux
 - Equipements publics
 - Calcul des taxes et des subventions selon la législation en vigueur
- Données relatives aux coûts fournies par L'OFU

Matrice

The matrix table contains the following columns (from left to right):

- Coût (en CHF)
- Catégorie de besoin (A, B, C)
- Responsable de la réalisation (canton, communes, privés)
- Coût des équipements
- Coût global du projet
- Coût net pour la commune par équipement

The table is divided into several sections, including 'Équipements', 'Coût des équipements', and 'Coût global du projet'. The bottom row shows a total cost of 11,400,000 CHF for the project, with a net cost of 6,210,000 CHF per equipment unit.

Volet « logement »

Hypothèses de travail :

- 4 types de logements
 - LGZD-PPE, LGZD-LOC, LGL et LUP
 - Les SBP sont réparties en 4 x 25%
- Répartition des logements conformément à la ventilation du marché genevois
 - Exceptions
 - pour les PPE (sans les 2 et 7 pièces)
 - pour les logements subventionnés (base = statistiques OLo)
- Surfaces des pièces
 - 25m² pour les logements subventionnés
 - Majoration de 10% pour les non-subventionnés
- Taux d'occupation
 - 70%
 - 68% pour les logements subventionnés (base = statistiques OLo)

Volet « logement »

Surfaces de plancher		137540 m ²		Nombre de logements annoncés		1'236	
Hypothèse de répartition des logements							
LOZD - PPE	25%	Surfaces disponibles	33'389 m ²	Nombre de pièces	1214		
LOZD - Location	25%		33'389 m ²		1214		
LGL	25%		33'389 m ²		1336		
LUP	25%		33'389 m ²		1336		
Total	100%				5099		
Hypothèse de répartition des logements							
2 pièces y.c.cuisine	17%	LOZD - Location	17%	LGL	8%	LUP	8%
3 pièces y.c.cuisine	22%		22%		22%		22%
4 pièces y.c.cuisine	33%		33%		33%		33%
5 pièces y.c.cuisine	23%		10%		27%		27%
6 pièces y.c.cuisine	11%		9%		9%		9%
6,5 pièces y.c.cuisine et +	1%		0%		0%		0%
Surfaces de référence des logements							
LOZD - PPE	18 m ²	LOZD - Location	27,5 m ²	LGL	25,0 m ²	LUP	25,0 m ²
Coefficient de majoration	18%		20%		20%		20%
Taille moyenne d'une pièce	27,5 m ²		27,5 m ²		25,0 m ²		25,0 m ²
Nombre de pièces par catégorie							
LOZD - PPE	301	LOZD - Location	2923	LGL	197	LUP	197
2 pièces y.c.cuisine	301		2923		197		197
3 pièces y.c.cuisine	356		272		288		288
4 pièces y.c.cuisine	430		359		484		484
5 pièces y.c.cuisine	297		227		363		363
6 pièces y.c.cuisine	152		101		89		89
6,5 pièces y.c.cuisine et +	3		34		4		4
Nombre total de pces	1'214		1'214		1'336		1'336
Nombre de logements							
LOZD - PPE	307	LOZD - Location	348	LGL	358	LUP	358
Total	307		348		358		358
Nbr moyen de pers./pièce	70%		70%		68%		68%
Taux d'occupation moyen	70%		70%		68%		68%
Nombre d'habitants							
LOZD - PPE	847	LOZD - Location	803	LGL	858	LUP	858
Total	847		803		858		858
Contribuables dans le canton							
	237'092	Habitants	434'473	Taux	55%		
Nombre de contribuables (au minimum 1 et au maximum 2 contribuables par logement)							
LOZD - PPE	469	LOZD - Location	476	LGL	539	LUP	539
Total	469		476		539		539



Volet « fiscalité des personnes physiques »

Hypothèses de travail :

- Pour les contribuables domiciliés dans la commune
Base: année fiscale 2007, chiffres fournis par le Département des Finances
 - Tous les nouveaux résidents sont imposés selon le barème ordinaire
 - Répartition de la population des contribuables résidents de manière comparable, en terme de tranches de revenus, à l'ensemble de la population de la commune, sauf pour les logements subventionnés où la répartition dans les tranches de revenus se fait sur la base des statistiques de l'OLO
 - Les tranches de revenus inférieures et supérieures sont retirées pour les contribuables résidant dans des logements subventionnés
 - Les impôts sur la fortune sous revues sont ceux payés par les contribuables des tranches de revenus correspondants



Volet « fiscalité des personnes physiques »

- Pour les contribuables travaillant dans la commune (module en cours de finalisation)
 - Calcul sur la base d'un collaborateur-type domicilié dans une autre commune du canton



Volet « fiscalité des personnes physiques »

Nombre de contribuables				Récapitulatif			
	LQZD - PPE	LQZD - Loc.	LGL	LUP			
Total	835	866	980	980	3661	Total impôt	6'556'137

Centimes additionnels sur le revenu et la fortune des contribuables ISO résidant dans la commune de par tranches de revenu brut, année fiscale 2007

Contribuables propriétaires de leur logement

Revenu brut	Nombre de contribuables	Centimes sur le revenu, en francs	Centimes sur la fortune, en francs	Centimes sur le revenu et sur la fortune, en francs	Proportion de contribuables	Centimes sur le revenu, en %	Centimes sur la fortune, en %	Centimes sur le revenu et sur la fortune, en %
0	1	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
1 à 30'000	194	12'726	49'452	61'178	8.54%	0.14%	2.54%	0.55%
30'001 à 80'000	283	172'787	114'000	286'787	13.14%	1.58%	5.95%	2.65%
80'001 à 100'000	234	327'887	113'940	441'827	10.86%	3.86%	5.95%	4.00%
100'001 à 200'000	797	2'188'910	397'375	2'586'285	37.60%	24.41%	20.81%	23.78%
200'001 et plus	655	6'262'104	1'230'917	7'493'021	30.41%	69.85%	64.72%	68.95%
Total	2'154	8'961'914	1'938'244	10'900'158	100%	100%	100%	100%

Source: OCF - information au 31.12.2008

LQZD - PPE	Contribuables		Impôt	
	Proportion	Efficacité	Par tête	Efficacité
0	0.05%	-	-	-
1 à 30'000	8.54%	71	232	2023
30'001 à 80'000	13.14%	110	1917	11970
80'001 à 100'000	10.86%	91	1960	17170
100'001 à 200'000	37.60%	309	2344	166706
200'001 et plus	30.41%	254	1746	290724
TOTAL	100%	835		4'218'838

LQZD - Location	Contribuables		Impôt	
	Proportion	Efficacité	Par tête	Efficacité
TOTAL	100%	866		813'834

LGL	Contribuables		Impôt	
	Proportion	Efficacité	Par tête	Efficacité
TOTAL	100%	980		762'732

LUP	Contribuables		Impôt	
	Proportion	Efficacité	Par tête	Efficacité
TOTAL	100%	980		762'732



Volet « activités »

• Hypothèses de travail :

Base: année fiscale 2007, chiffres fournis par le Département des Finances

– 5 typologies d'activités

- Zone industrielle regroupant des activités "lourdes", comparable aux activités de la zone industrielle de Meyrin - Satigny (ZIMEYSA)
- Zone industrielle regroupant des activités "à forte valeur ajoutée", comparable aux activités de la zone industrielle de Plan-les-Ouates (ZIPLO)
- Zone industrielle correspondant à un mix des zones I et II, comparable aux activités de la zone industrielle du Bois-de-Bay (ZIBAY)
- Zone commerciale regroupant des activités "de proximité", comparable aux activités du périmètre de Balexert - Blandonnet
- Zone commerciale regroupant des activités "à forte valeur ajoutée", comparable aux activités du périmètre des Noirettes

Volet « foncier »

• Hypothèses de travail :

- Octroi par la commune de DDP sur l'ensemble de ses terrains compris dans le périmètre
 - Calcul de la rente, conformément à la pratique de l'OLO
- Insertion de la taxation des plus-values (cf. art. 30C^{ss} LALAT, dès mise en vigueur du règlement d'application)

Simulation

• Hypothèses de travail :

- Recours à l'emprunt pour l'ensemble des réalisations
- Perception des impôts au prorata des logements construits
- Perception des taxes et des subventions après réalisation des équipements
- Remboursement des emprunts et paiement des intérêts qu'une fois les travaux terminés (consolidation)
 - Les intérêts calculés durant la phase des travaux (intérêts intercalaires) sont intégrés dans le coût de réalisation
- Amortissement linéaire des équipements sur 30 ans
- Tous les investissements, recettes et dépenses ont été indexés
 - Taux de l'indexation : 1.5% par an (moyenne ISPC des 15 dernières années)



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

HOE TOURELLES LIX

Département des constructions et des technologies de l'information
Office du logement

Page 13

Simulation

Investissement	Montant investi	Année		Année		Taxes		Année		Subventions		Année		Autres paramètres
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	
Hare franchise "obligatoire"	5,228,000	2012	3,154,000	2012	11,371,000			2014	666,120	2014				Renchèvement
Nive franchise "non-obligatoire"	2,000,000	2013												Actualisation
Idem franchise "non-obligatoire"	2,000,000	2017												Intérêts
Idem franchise "non-obligatoire"														Recouvrement
Idem franchise "non-obligatoire"														Taux d'emprunt
Idem franchise "non-obligatoire"														Taux de financement
Idem franchise "non-obligatoire"														Durée d'amortissement (années)
Total	9,228,000													
Total (sans franchise "obligatoire")	5,000,000													

Valeur actuelle nette (VAN)	VAN 0,054119				Phasage des réalisations				Paramètres financiers			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Emprunt encaissé	5,228,000	3,040,000										
Montant résiduel en début de période	2,649,500	1,787,400	1,522,500									
Intérêts												
Remboursement (amortissement)		2,649,000	2,052,000	3,537,400	3,437,900	3,318,200	44,385,300	55,562,300				34,901
Remboursement (intérêts)		1,787,400	1,522,500	1,191,900	1,191,900	1,191,900	1,191,900	2,017,510	2,017,510	2,017,510	2,017,510	2,017,510
Montant résiduel en fin de période	2,649,000	2,052,000	3,537,400	3,437,900	3,318,200	44,385,300	55,562,300	53,565,014	51,547,496	49,529,979	47,512,461	27,337,284

RENTABILITE	Coût/l'opération total de l'opération												Evolution de la trésorerie communale	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes														
Emprunts	6,029,932	2,649,000												
Impôts sur les personnes physiques	67,668,976													
Impôts sur les personnes morales	12,966,902													
Impôts (Taux professionnelles)	4,264,782													
Taxes	1,238,931													
Subventions	66,235													
Rendement foncier hypothécaire	11,114,188													
Autres	27,337,284													
Total	109,402,153	2,649,000	17,430,000	21,768,885	2,027,312	2,027,312								
Dépenses														
Travaux de réalisation	6,029,932	2,649,000	1,787,400	1,522,500										
Intérêts	3,518,248													
Remboursement emprunts	24,182,482													
Charges communales accept.	12,309,488													
Autres	66,235													
Remboursement (20 ans)	27,337,284													
Total (20 ans)	108,942,848	2,649,000	1,787,400	1,522,500	1,191,900	1,191,900	1,191,900	1,191,900	2,017,510	2,017,510	2,017,510	2,017,510	2,017,510	2,017,510
Différence en fin de période	1,459,305	2,649,000	1,787,400	2,176,885	2,927,312	2,927,312	2,927,312	2,927,312	2,927,312	2,927,312	2,927,312	2,927,312	2,927,312	2,927,312
Dépenses en fin de période (20 ans)	1,459,305	2,649,000	1,787,400	1,522,500	1,191,900	1,191,900	1,191,900	1,191,900	2,017,510	2,017,510	2,017,510	2,017,510	2,017,510	2,017,510
Différence (20 ans)	1,459,305	2,649,000	1,787,400	2,176,885	2,927,312	2,927,312								



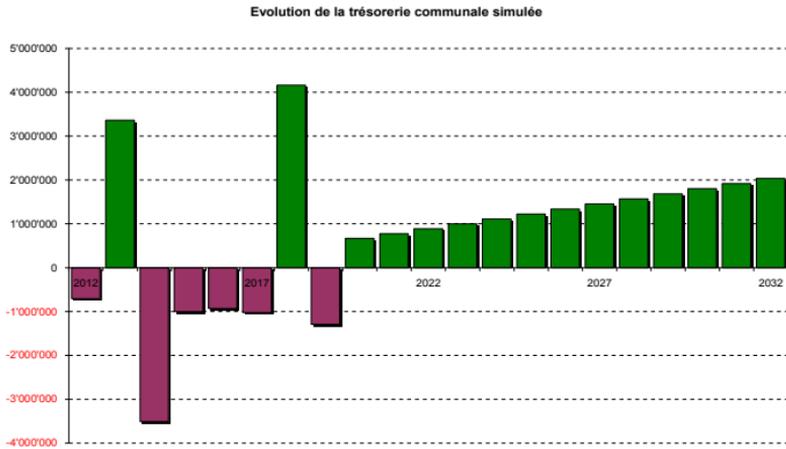
REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

HOE TOURELLES LIX

Département des constructions et des technologies de l'information
Office du logement

Page 14

Simulation



Merci pour votre attention

Date de dépôt : 6 septembre 2011

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Christian Dandrès

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les deux derniers grands projets de déclassement qui ont occupé le Grand Conseil, celui de la Plaine de l'Aire et le projet Praille-Acacias-Vernets, ont mis en lumière l'un des enjeux clefs pour le développement de notre Canton.

La répartition des compétences entre l'Etat et les communes laisse à celles-ci le soin d'offrir à leurs habitants des services publics dont les coûts peuvent s'élever à plusieurs centaines de millions de francs.

Les communes concernées par le projet Praille-Acacias-Vernets ont ainsi participé aux négociations qui se sont déroulées suite au référendum lancé contre le premier projet de déclassement de ce secteur.

La convention conclue entre l'Etat, les communes de Carouge, de Lancy et de Genève, ainsi que l'Association genevoise de défense des locataires (ASLOCA), la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) et le parti socialiste contient une clause selon laquelle la prise en charge des coûts d'équipement des parcelles déclassées devra faire l'objet d'un accord express entre les communes et l'Etat. La suite est connue, puisque le Grand Conseil a adopté le PL 10788 le 24 juin 2011, sans même que les pourparlers aient débuté entre l'Etat et les communes concernées, celui-ci ayant manqué à ses engagements.

Pour faire face à leurs charges financières, les communes qui disposent des potentiels les plus importants pour les projets de construction de logements tentent de trouver un système de répartition des coûts qui leur éviterait de devoir les assumer seules. La mutualisation de ceux-ci s'impose, puisque la création de logements ou le développement de zones d'activités dans les communes périurbaines bénéficient aux locataires et aux habitants de l'ensemble du Canton de Genève.

La motion 1997 se fait ainsi l'écho d'une préoccupation légitime des communes.

Les Socialistes, qui exercent des responsabilités dans les grandes communes périurbaines (Onex, Meyrin, Carouge, Vernier, etc.), se battent depuis plusieurs années contre la tendance de l'Etat à décentraliser ses tâches en transférant des compétences aux communes sans assortir ce transfert des ressources financières nécessaires.

En ce sens, la motion 1997 soumet à notre Grand Conseil une doléance à laquelle il faut prêter une oreille plus qu'attentive.

En revanche, la réponse que nous proposent les auteurs de ce texte fleure bon le piège. Avec sa première invite, la motion 1997 aliène en réalité les communes qu'elle prétend soutenir.

Et pour cause.

Les difficultés financières que rencontrent les municipalités périphériques se sont, nous l'avons dit, aggravées par d'importants transferts de charges opérés en leur défaveur par le Canton.

De même, les recettes fiscales n'ont pas augmenté à leur juste mesure pour ces communes. La cause est à chercher notamment, comme l'indique la motion 1997, dans le système du partage de l'imposition entre la commune du domicile et celle où le contribuable accomplit son travail.

En l'absence d'un véritable système de solidarité entre les communes, celles appelées dans les prochaines décennies à fournir un effort important en matière de logements vont subir une crise des recettes.

Cette spirale va s'accélérer avec la réalisation du nouveau plan directeur cantonal. L'accueil de 100 000 nouvelles personnes d'ici à 2030 va servir de catalyseur à la paupérisation des communes sur le territoire desquelles les projets de construction de logements seront réalisés.

Pour assurer la construction des logements dont les habitants du Canton ont besoin, il faut donc trouver des fonds pour assurer le financement des infrastructures.

En février 2004, sept ans avant le dépôt de la motion 1997, les Socialistes avaient soumis au Grand Conseil un projet de loi prévoyant d'instaurer une taxe sur la plus-value foncière. L'objectif de cette loi était d'assurer aux communes des moyens suffisants pour la prise en charge des nouveaux habitants, sans augmenter l'impôt sur le revenu des personnes. L'argent devait être pris sur les bénéfices colossaux réalisés par les propriétaires des terrains déclassés. Ce projet fut repris par le gouvernement cantonal, en octobre 2007 (PL 10125) et réduit à peau de chagrin, à l'issue de négociations avec la Chambre genevoise immobilière, démarche soutenue par ceux qui,

aujourd'hui, nous soumettent une motion visant à obtenir plus d'argent pour les communes qui construisent.

Les auteurs de la motion 1997 ne sont pas à ce paradoxe près, puisqu'ils prétendent qu'il serait possible de prévoir un mécanisme de solidarité entre les communes riches et les communes pauvres tout en sabrant 10% dans les entrées fiscales de celles-là.

Ils mélangent ainsi les genres de manière insupportable en tentant de faire croire qu'il est possible d'engager une réforme de la fiscalité cantonale qui soit incitative pour la construction de logements, tout en appelant de leurs vœux la réforme de l'imposition des entreprises concoctée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Comment imaginer, en faisant preuve d'honnêteté intellectuelle, que la Ville de Genève, principale municipalité visée par la motion 1997, puisse assumer une diminution de son budget de plus de 100 millions de francs, tout en continuant à assurer les mêmes prestations à sa population et en finançant pour le surplus le développement des infrastructures de la commune de Bernex.

Il n'est possible de partager que ce que l'on a.

En effet, comme le relèvent à juste titre les auteurs de la motion 1997, c'est d'argent dont il s'agit. Les communes ont besoin de plus de moyens pour assumer la réalisation du nouveau plan directeur cantonal. Et c'est pour cette raison qu'elles ne peuvent pas accepter le projet de réforme de l'imposition des entreprises que le Conseil d'Etat souhaite soumettre prochainement au Grand Conseil.

Les Socialistes ne peuvent accepter l'hypocrisie d'une motion qui tente, à grand renfort de jargon économiste, de ménager la chèvre et le chou. Il n'est pas possible « d'engager sans délai une réforme de la fiscalité cantonale qui soit véritablement incitative pour la construction de logements », tout en soutenant les bons remèdes du gouvernement pour assurer « la compétitivité du canton en matière d'imposition des entreprises et des emplois qui y sont liés ».

La première invite de la motion 1997 est l'expression d'un style politique qui fait florès sur certains bancs : la langue de bois. Les Socialistes proposent ainsi de modifier cette invite en la remplaçant par l'amendement suivant :

« à garantir aux communes les ressources financières nécessaires pour leur permettre de dispenser des prestations de qualités à leurs habitants et à engager une réforme de la fiscalité cantonale qui soit incitative pour la construction de logements ».

En conclusion, les Socialistes s'opposeront à cette motion, à moins que les invites soient amendées dans le sens indiqué dans ce rapport de minorité.