

Date de dépôt : 7 décembre 2012

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Guy Mettan, Vincent Maitre, Serge Dal Busco, Philippe Schaller, Anne Marie von Arx-Vernon, Michel Forni, Bertrand Buchs, Guillaume Barazzone, Philippe Morel et François Gillet : Amélioration du trafic pendulaire dans le cadre du projet d'agglomération : pour la création d'un fonds d'équipement transfrontalier franco-genevois

Rapport de majorité de M. Sandro Pistis (page 1)

Rapport de minorité de M. Philippe Morel (page 10)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Sandro Pistis

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales (ci-après la commission) a étudié cette proposition de motion lors de ses séances du 27 mars et des 8, 22 et 29 mai 2012, sous la présidence de M. Bertrand Buchs, assisté de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique de la commission.

M^{me} Anna-Karina Kolb, directrice a.i. du service des affaires extérieures/DARES (séances des 8, 22 et 29 mai 2012) et M. Enrico Bolzani, attaché de direction au service des affaires extérieures/DARES (séance du 27 mars 2012) ont assisté aux travaux de la commission.

La commission a également entendu M. Guy Mettan, premier signataire, et M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat chargé du DARES.

M. Mettan, premier signataire, expose le projet de motion. Lors de sa narration, il déclare que l'idée de cette motion est d'étudier la création d'un fonds d'équipement transfrontalier, l'argent ayant de la peine à se « cristalliser » dans ces projets transfrontaliers. Les critiques portant sur les financements français, il mentionne que, si une agglomération est envisagée de manière commune, il est nécessaire de lancer des projets communs avec des financements communs. Il ajoute qu'il est temps à présent d'essayer de passer au concret. Il signale ensuite qu'il a été possible de mettre en place une péréquation entre les communes genevoises il y a quelques années et mentionne qu'il faut faire à présent un effort similaire. Il pense que ces projets transfrontaliers sont incontournables pour résoudre les problèmes de la République, et précise ensuite que le Conseil d'Etat discute avec les Français, tout en remarquant qu'il serait judicieux de montrer que le Grand Conseil est attentif à ces questions et peut donner des impulsions.

M. Unger déclare que cette motion prévoit la constitution d'un fonds destiné à réaliser des investissements en France voisine. Il remarque que le Conseil d'Etat a l'impression que cette motion prévoit une implication de Genève au-delà des frontières actuelles dans ce qui n'est plus un projet d'agglomération mais une agglomération. Il pense que les choses sont en l'occurrence envisageables et remarque que l'agglomération n'est plus un projet mais une réalité. Il déclare que ce projet, dans cette mesure, présente un intérêt mais mentionne que le Conseil d'Etat entend apporter des bémols. Le conseiller d'Etat rappelle que la constitution d'un fonds est contraire à la notion de gestion publique puisqu'il s'agit d'affecter des sommes à des projets qui n'existent pas. Il ajoute qu'il est par contre envisageable d'avancer projet par projet, soit projet de loi par projet de loi, de manière à ce que les ordres institutionnels respectifs puissent fonctionner. Le conseiller d'Etat déclare qu'il serait ainsi possible de voter un projet qui serait utile non pas aux Genevois ou aux Français mais aux habitants de l'agglomération. Il explique que le Conseil d'Etat discute d'ailleurs avec les instances françaises sur un certain nombre de projets pour autant que les parlements respectifs soient d'accord. Il rappelle en outre que le fonds entraîne la perte de l'acte parlementaire majeur qui est d'accepter ou de refuser un projet. Il évoque alors le comité régional franco-genevois (CRFG) ainsi que les impôts des frontaliers et rappelle qu'il n'y a pas d'autre endroit dans le monde où un pays conserve les impôts de personnes n'y vivant pas. Il précise que l'accord avec la France est extraordinairement favorable puisque Genève garde 75% de l'impôt prélevé sur les frontaliers. Il pense à cet égard qu'il convient de

faire également profiter la France voisine de cet argent et ajoute que le projet d'agglomération II, qui va être déposé à la fin du mois de juin, comportera l'organisation de ces prestations publiques. Il ajoute que les montants seront la somme des projets et rappelle également que l'organe qui sera mis sur pied mènera des projets et sera soumis à l'approbation des parlements, de part et d'autre de la frontière, qui se prononceront sur ces projets.

M. Bolzani, suite à une question, précise que le montant de la rétrocession, que Genève verse à l'Ain et à la Haute-Savoie, est de **3,5%** pour une masse salariale de **6 milliards**, ce qui représente un peu plus de **200 millions**. Il rappelle que cette rétrocession a été réglée par un accord signé en 1973 et précise que cet accord demande que cet argent soit réparti au prorata de la population de l'Ain et de la Haute-Savoie. Il sait que cet argent remonte à Paris avant d'être réparti mais n'en connaît pas les détails. Il signale encore que cet accord est intéressant tant pour la France voisine que pour Genève en comparaison de ce qui a été négocié en Valais avec l'Italie ou dans le canton de Vaud avec la France. Il déclare encore que cet accord ne précise pas l'usage de cet argent et reste très vague. Il rappelle qu'en 1973 il n'y avait que quelques milliers de frontaliers et que les enjeux n'étaient pas forcément les mêmes.

Questions/réponses

Un commissaire (Ve) déclare que c'est avec beaucoup d'intérêt que son parti reçoit cette motion mais il mentionne qu'elle appelle quelques commentaires. Il remarque ainsi qu'il serait bon d'ajouter le canton de Vaud ou du moins le district de Nyon dans les invites. Il rappelle que le CEVA fera Annecy-Lausanne et pense qu'il est vraiment nécessaire de prendre cette perspective vaudoise en compte. Il demande au premier signataire s'il est prêt à élargir sa motion.

M. Mettan confirme les propos tenus tout en précisant que l'idée première était de se concentrer sur les points de crispation sans trop compliquer les choses, mais il pense qu'il est effectivement possible d'ajouter les Vaudois.

Il ajoute que le Conseil d'Etat a entrouvert une porte en disant être prêt à étudier la possibilité de faire un financement par projet. Il déclare que c'est une bonne chose mais pense que l'idée d'un fonds d'équipement est plus ambitieuse. Il remarque qu'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) pourrait gérer ce fonds, tout comme le téléphérique du Salève est géré par un GLCT. Il ne sait pas, cela étant, s'il sera nécessaire de faire un projet de loi pour chaque projet.

Un commissaire (PLR) remarque qu'il est question de flux et évoque l'hypothèse que – quitte à pousser l'analyse jusqu'à la caricature – le différentiel s'accroît en raison du nombre d'habitants et du nombre de postes de travail. Il se demande alors si la France limitrophe qui offre des possibilités de construction ne devrait pas un jour s'adresser à Genève pour payer les surcoûts de cette « invasion » sur son territoire. Il se demande si ce fonds ne serait pas à utiliser dans ce sens.

M. Mettan répond que tout le monde se renvoie la balle pour le moment. Il ajoute qu'il y a toutes sortes d'opinions au sein de la France limitrophe et remarque que les Français sont tentés, il est vrai, de demander à Genève de payer. Il précise cependant qu'ils sont conscients que cela ne fonctionnera pas de cette manière et que l'accord de 1973 n'est pas révisable. Il remarque ensuite que l'idée de ce fonds est aussi de prévenir ce type de demande excessive. Il rappelle ensuite que la Suisse a payé une large partie de la ligne ferroviaire dite « des Carpates » qui se trouve uniquement sur le territoire français. Il ajoute que ce pourrait être le même principe avec un Park&Ride qui serait situé à Saint-Julien et mentionne que, si Genève assure ce genre d'exercice, cela pourrait contenir des demandes trop importantes de la part des Français.

Un commissaire (PLR) relève que tout le monde est convaincu qu'il est légitime de financer des infrastructures à l'extérieur du territoire cantonal. Il demande ensuite s'il est possible d'agir sur la rétrocession qui est liée à l'accord de 1973. Il se demande également s'il ne faut pas jouer franco en demandant à Berne de renégocier cet accord en sollicitant qu'une partie de la rétrocession soit versée dans un fonds de ce type.

M. Mettan craint que renégocier ces accords ne fasse qu'ouvrir la boîte de Pandore. Il pense qu'il vaut mieux réfléchir à l'affectation de la somme. Il considère que, du côté français, il devrait être possible d'affecter une partie de cet argent à des projets communs d'infrastructures et rappelle que les Français ont beaucoup de peine à participer financièrement en raison de leur structure. En revanche, il estime qu'utiliser la dynamique des fonds transfrontaliers pourrait être jouable.

Un commissaire (MCG) remarque qu'il y a un retour sur investissement sur le projet de la ligne des Carpates auquel la Suisse est intéressée. Il évoque ensuite l'Ain et la Haute-Savoie et déclare que les deux départements se disputent la rétrocession des fonds provenant des frontaliers. Il signale en outre que la Confédération participe à hauteur de 36 millions à certaines infrastructures. Il se déclare alors choqué qu'il n'ait jamais été demandé une participation aux deux départements français où étaient affectés les 3,5% de la rétrocession. Il remarque que d'autres élus se posent d'ailleurs la même

question, signale ensuite que la motion, en page 3, indique « à la charge des communes » et demande ce que cela signifie.

M. Mettan lui donne raison et remarque que la loi prévoit que Genève demande ce qui est fait de ces 3,5%. Il pense que c'est une bonne question qui permettrait justement de mener à la création d'un fonds commun. Il explique ensuite que ce sont les communes qui sont les premières à payer la création de nouvelles infrastructures et ont à charge un certain nombre d'installations, notamment de voirie. Il déclare ensuite que rien n'empêche un retour sur investissement d'une installation commune. Il remarque en l'occurrence que le montant du billet du téléphérique du Salève est reversé dans le tronc commun. Il se félicite par ailleurs que la Confédération participe à hauteur de 36 millions dans des projets de ce type.

Une commissaire (PLR) constate que les communes françaises ont fait de belles choses et sont pour certaines d'entre elles aussi bien équipées que les communes suisses. Elle ne voit pas comment il serait possible de les obliger à utiliser cet argent dans des infrastructures externes.

M. Bolzani déclare que ce ne sont pas les maires qui peuvent rendre des comptes aux Suisses mais les préfets.

Un commissaire (PDC) évoque la page 5 de la motion et le montage financier prévu en fonction de la clé de répartition de la rétrocession. Il se demande si cela n'est pas un peu dangereux.

M. Unger répond que c'est une méthode indicative et pédagogique. Il rappelle le système existant et pense qu'il ne faudrait pas suggérer à l'Etat français de regarder la couleur de cette rétrocession. Le conseiller d'Etat rappelle que le Conseil général entend à présent participer un peu plus puisqu'un certain nombre de travaux relèvent du département et non des communes. Il croit que les communes touchent encore 55% pour financer les infrastructures, lesquelles servent indirectement à l'agglomération.

Un commissaire (PDC) déclare que l'invite de cette motion n'est donc pas très adéquate. Il ajoute qu'il ne faut pas parler de fonds d'équipement.

M. Unger acquiesce et déclare que le Conseil d'Etat n'a pas envie de créer un fonds. Il ajoute que le but est d'imaginer que Genève puisse participer au financement partiel d'un équipement qui n'est pas situé sur le territoire genevois et qui soit utile à l'agglomération.

Débats

Un commissaire (UDC) déclare que créer un fonds qui financerait des projets hors du Grand Conseil le laisse dubitatif. Il ajoute que la meilleure des

choses serait que M. Mettan retire son projet et déclare, cas échéant, qu'il faudra refuser cette motion. Cela étant, il ne voit pas quelle motion il pourra déposer puisque chaque projet verra son propre financement.

Un commissaire (PLR) déclare que les explications de M. Unger étaient pertinentes et il tient à dire que son groupe avait soutenu le renvoi de cette motion en commission. Mais il remarque que l'invite est inacceptable pour le Conseil d'Etat et propose de demander à M. Mettan de retirer cette motion et de la retravailler. Il ajoute qu'il serait ennuyé d'évacuer un texte à l'esprit duquel il adhère.

Une commissaire (PLR) déclare aller dans le même sens que son préopinant (PLR). Elle ajoute que cette motion part d'un bon sentiment mais elle déclare qu'elle ne colle pas avec la pratique, et remarque qu'un cofinancement pour créer un Parc&Ride lui semble efficace.

Un commissaire (PLR) signale que c'est un instrument qui est proposé mais remarque que le problème relève du fait qu'il n'y a pas de gouvernance liée à cette proposition. Il précise qu'il n'y a pas d'entité décisionnaire commune nécessitant un fonds commun. Il rappelle alors le projet radical de gouvernance régionale et reste dubitatif sur cette motion.

Un commissaire (MCG) déclare que son groupe rejoint ce qui a été dit et pense qu'il faudrait geler cette motion ou inviter M. Mettan à revoir sa copie.

Un commissaire (PLR) remarque que l'Etat de Genève avait participé à la construction du tunnel du Mont-Blanc, ce qui signifie que le Conseil d'Etat pourrait engager des fonds pour un projet de parking. Il observe qu'il y a donc des précédents qui ne nécessitent pas l'existence d'un tel fonds.

Un commissaire (S) remarque que ce fonds pourrait tout de même créer une dynamique et être moins lourd que les démarches administratives nécessaires et habituelles. Il ajoute que le problème relève évidemment des cautions à mettre en place et ne peut que rejoindre les avis évoqués précédemment.

Un commissaire (PDC) déclare être juge et partie puisqu'il est signataire. Il rappelle que, tant qu'il n'y aura pas de forme de gouvernance de la région, les problèmes continueront à s'élever. Il mentionne ensuite que les critères de ce fonds ne sont pas réglés et il pense que ce fonds pourrait être géré pour lui-même selon des fonctionnements qui lui seraient propres. Il termine en déclarant qu'à son avis, plus aucun député ne siègera encore au parlement lorsqu'une gouvernance de la région sera mise sur pied et qu'il soutiendra la proposition de son groupe en remarquant faire confiance à l'intelligence pratique de ceux qui géreront cet argent.

Un commissaire (MCG) déclare que son groupe n'est pas en faveur de cette motion et préfère passer par le biais de projets de lois pour la réalisation de projets.

Un commissaire (UDC) déclare que son groupe votera également non à ce projet puisque l'idée de disposer d'un fonds sans avoir de projets précis est relativement dangereux. Il craint en effet que les affectations de cet argent se multiplient très rapidement.

Un commissaire (S) remarque que son groupe votera contre ce projet qui n'est pas réaliste même si l'idée est intéressante. Il souhaitait que ce projet soit retiré et soit redéposé sous une autre forme. Il relève également que mettre des fonds à disposition est une bonne chose mais mentionne que personne ne sait qui gèrerait cet argent.

Vote de la commission

Mise aux voix, la proposition de motion 2032 est refusée par :

Oui : 2 (2 PDC)

Non : 8 (1 R, 2 L, 1 UDC, 2 S, 2 MCG)

Abst. : 2 (1 R, 1 Ve)

Préavis sur la catégorie de débats

Catégorie II

Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la commission vous demande de refuser la présente motion ; et, au nom de cette majorité, je vous invite, chers collègues, à suivre la recommandation des commissaires en ne donnant pas suite à cette motion et en conséquence à la refuser.

Proposition de motion (2032)

Amélioration du trafic pendulaire dans le cadre du projet d'agglomération : pour la création d'un fonds d'équipement transfrontalier franco-genevois

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

- que, en décembre 2007, une Charte d'engagement définissant les *grands principes d'organisation du territoire franco-valdo-genevois à l'horizon 2030* a été signée par les partenaires du projet d'Agglomération ;
- que le transfert modal s'inscrit, à juste titre, comme une priorité dans le projet d'agglomération ;
- que le comité de pilotage du projet d'agglomération a validé en novembre 2010 l'accord de prestations liant la Confédération suisse et les partenaires du projet d'agglomération pour le cofinancement et la réalisation de la tranche A des infrastructures de mobilité (40% du coût global) ;
- que le Grand Conseil a confirmé la participation du canton de Genève au financement de cette tranche A en votant, début 2011, un train de lois comprenant les infrastructures cantonales de transport issues du Projet d'agglomération ;
- qu'il n'y a pas d'opposition de principe, côté français, à la construction du CEVA et que les travaux devraient commencer dans un délai de trois ans ;
- que l'agglomération franco-valdo-genevoise souffre d'un déséquilibre important dans la répartition habitants-emplois à savoir une concentration des emplois dans le centre et des logements dans la périphérie ;
- que cette tendance n'a fait que s'accroître en raison des différences des conditions-cadres régissant le logement et l'économie (fiscalité, coût de la vie, loi sur le travail etc.) et que ce déséquilibre entraîne une forte augmentation du trafic pendulaire ;
- que près de la moitié des parcelles constructibles situées dans les zones à bâtir se trouvent dans les villages et en zones urbaines périphériques actuellement mal desservies par les transports publics ;
- que, quand bien même le projet d'agglomération s'attèle à corriger ce déséquilibre, il n'y parviendra pas totalement ;

- qu'il en va de l'intérêt de tous d'adopter une attitude responsable face au développement de la région ;
- que, en déposant au Conseil national, une motion relative à la création de zones économiques et de promotions économiques transfrontalières, le PDC s'engage sur plusieurs fronts pour un développement harmonieux de la région ;
- que le financement des investissements et le fonctionnement des équipements liés à l'agglomération constituent un enjeu majeur dans les années à venir ;
- que toutes les communes ne sont pas en mesure d'assumer financièrement des installations liées au trafic d'agglomération situées sur leur territoire ;
- que le demi-canton de Bâle-Ville, a proposé dans un contre-projet à l'initiative cantonale populaire en faveur du développement d'installations de « Park and Ride » dans la région bâloise, la création d'un fonds destiné notamment au financement d'équipements hors du territoire du canton ;
- que le principe d'une caisse commune est discuté depuis longtemps par les partenaires du projet d'agglomération sans avoir été suivi de propositions concrètes ;

invite le Conseil d'Etat

à créer un fonds d'équipement conjoint entre Genève et la France, destiné à participer au financement d'infrastructures liées au trafic d'agglomération et alimenté par les deux parties.

Date de dépôt : 28 août 2012

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Philippe Morel

Mesdames et
Messieurs les députés,

La région franco-valdo-genevoise, le Grand Genève, est en construction. Différents traités et accords ont été signés au cours de ces dernières années de manière à structurer, favoriser et organiser le développement harmonieux de cette région. Cependant, un des problèmes principaux demeure l'asymétrie de répartition entre d'une part les lieux et les places de travail, essentiellement localisées en Suisse, et d'autre part les zones d'habitation et de séjour essentiellement localisées en France. L'harmonisation qui sera nécessaire pour permettre, comme cela est prévu, d'établir des conditions-cadres identiques des deux côtés de la frontière prendra encore certainement quelques décennies durant lesquelles le trafic des personnes, et donc des véhicules, va non seulement se maintenir mais probablement s'intensifier. Le CEVA et d'autres possibilités de transport par rail vont contribuer à diminuer l'augmentation inéluctable de ces transports pendulaires entre la Suisse et la France. Cependant, les zones d'habitation se dispersant de plus en plus en France voisine et les lieux de travail se multipliant sur le site suisse, il est inéluctable que les agencements de transport prévus à l'échelle « macroscopique » ne parviendront pas à comprendre pas les répartitions « microscopiques » du besoin de mobilité des personnes.

C'est dans cet ensemble, et dans ce cadre globalement structuré, que la proposition de motion présentée intervient. Elle vise, dans un esprit de responsabilité réciproque, et de respect des personnes concernées, à créer un fonds d'équipement transfrontalier destiné à participer au financement d'infrastructures liées au trafic d'agglomération et alimentées par les deux parties suisse et française.

Le but de ce fonds correspond en tous points aux objectifs du projet d'agglomération qui consiste à « surmonter le handicap de la frontière, maîtriser l'étalement urbain, mieux répartir l'habitat et l'emploi et construire un développement durable ». Ce fonds a pour but de s'attacher donc à

compléter les grands projets inscrits dans le « Grand Genève » en apportant des touches locales correspondant à des besoins précis et particuliers d'utilisateurs des moyens de transport reliant la France et la Suisse. Il comble en somme les lacunes inévitables du grand projet et il permettrait donc de rendre encore plus accessibles les moyens de communication transfrontalière.

Résumé et motivations de la proposition de motion

Position de la commission

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a porté à son ordre du jour cette motion en dates du 27 mars et des 8, 22 et 29 mai 2012.

Dans l'esprit, cette proposition a recueilli un large soutien et les députés membres de la commission ont bien sûr compris l'utilité de ce projet et l'impact qu'il pourrait avoir.

Au plan de la forme et de la faisabilité de ce projet, un certain nombre de réserves sont apparues. Tout d'abord, il faut signaler que M. le Président Pierre-François Unger a rappelé que la constitution d'un fonds est contraire à la notion de gestion publique puisque l'argent affecté ne correspond pas à des projets précis existants. Il a proposé une alternative qui est un avancement projet par projet, projet de loi par projet de loi, de manière, nous a-t-il-dit, à ce que les ordres institutionnels respectifs puissent fonctionner. Au plan de la gouvernance, la création de ce fonds entraînerait la perte d'un acte parlementaire majeur qui est l'acceptation ou le refus d'un projet.

Dans le sillage de cette idée et de cette constatation, un député (PLR) remarque qu'en fait l'invite est inacceptable pour le Conseil d'Etat. Un député (UDC) propose de retirer cette motion de façon à ce que le vote qui serait exprimé contre la forme ne soit pas ressenti comme un vote exigé par le fond de ce projet. Plusieurs députés (PLR et MCG) soulignent le fait que la gouvernance de ce fonds n'est pas précisée, et que donc il sera difficile d'en vérifier ou d'en décider l'affectation. Un député (S) relève que cette idée est intéressante, mais se pose la question de sa pertinence dans le cadre actuel, en plus bien sûr des problèmes liés à l'aspect formel de la création d'un fonds. Un député (Ve) désirerait voir le canton de Vaud, ou du moins le district de Nyon, impliqué dans ce type de réalisation.

Le vote en commission de cette motion sera refusé par 8 non, 2 oui et 2 abstentions.

On relève très clairement que ces refus ne sanctionnent pas l'idée de cette motion et ne remettent pas en cause sa pertinence mais s'attachent, d'une part, à suivre l'avis émis par le Président du Conseil d'Etat quant à l'aspect

formel et, d'autre part, se préoccupent de la gouvernance de l'argent qui sera ainsi collecté et de la capacité de décider de son attribution.

Nous espérons vivement que l'exemple ainsi démontré pourra, sous une forme différente mais avec la même philosophie être suivie par d'autres propositions pour contribuer à assurer le développement du « Grand Genève ».