

Date de dépôt: 21 avril 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la participation des communes à l'assainissement des finances de l'Etat et au financement du fonds d'équipement communal

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est le 12 avril 2006 que la Commission des finances a étudié le projet de loi 9679 et le rapport que la Commission des affaires communales, régionales et internationales a livré ensuite à ses propres travaux sur ce texte. L'analyse effectuée par la Commission des finances est intervenue en présence de MM. D. Hiler et R. Cramer, conseillers d'Etat.

Rappel

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a consacré plusieurs séances à l'étude du projet de loi 9679, réalisé plusieurs auditions et finalement adopté un texte amendé (cf. annexe). Le vote qui a clos ces travaux fut le suivant :

Pour : 5 (2 PDC, 2 Ve, 1 MCG)
Contre : 1 (1 R)
Abstentions : 9 (2 UDC, 3 L, 1 R, 3 S)

Les travaux de la Commission des finances

Il faut le souligner, c'est avec réticence, voire avec une bonne dose de méfiance, que la Commission des finances a accueilli le projet de loi 9679. Certes, contrairement à ce qu'on avait vu à l'occasion de l'élaboration du budget 2005, le Conseil d'Etat a cette fois informé les représentants des communes de son projet de faire participer celles-ci, dans les années à venir, à l'assainissement des finances cantonales. Il les a entretenues dès l'été 2005 de son ambition de négocier avec elles le cadre de cette collaboration future et de la nécessité de trouver dans l'intervalle, pour 2006 et 2007, un *modus vivendi*, notamment une dotation adéquate du fonds d'équipement communal (FEC).

Il n'en reste pas moins, comme l'ont relevé plusieurs commissaires, que le projet de loi 9679 s'inscrit dans la liste des expédients, plus ou moins réalistes et plus ou moins honnêtes, auxquels le Conseil d'Etat avait pris l'habitude de recourir dans le passé. Au lieu de proposer courageusement au Grand Conseil les réformes profondes requises par le redressement durable des finances cantonales, il préférerait au moyen de ce genre de manœuvres « faire entrer » les chiffres budgétaires dans l'enveloppe désirée.

Les deux conseillers d'Etat présents ont d'ailleurs reconnu que le projet de loi 9679 ne cadre pas avec les mesures structurelles annoncées par le gouvernement en vue de rééquilibrer le fonctionnement de l'Etat. Mais ils ont insisté d'une part sur les besoins immédiats du canton, d'autre part sur la situation privilégiée des communes par rapport au canton en matière de répartition des charges et des recettes fiscales. Ils ont également souligné fortement leur engagement à considérer le projet de loi 9679, comme d'ailleurs le projet de loi 9707 concernant les SIG, comme d'ultimes exceptions. MM. Hiler et Cramer ont effectivement rappelé plusieurs fois les discussions qui allaient se tenir entre l'Etat et les communes au sujet d'une nouvelle répartition des tâches, des compétences et des moyens financiers. Des groupes de travail, mis sur pied à cet effet, ont d'ailleurs déjà commencé les négociations à ce sujet.

S'agissant de la dotation du FEC pour les exercices 2006 et 2007, les deux conseillers d'Etat ont souligné qu'elle serait adéquatement assurée.

Amendement

La Commission des finances a approuvé le texte du projet de loi 9679 dans la rédaction qui est issue des travaux de la Commission des affaires communales, régionales et internationales en ne lui apportant qu'un seul amendement. Il concerne les statuts du FEC.

A l'alinéa 2 de l'article 1 (But) les commissaires ont décidé à l'unanimité de recommander au Grand Conseil de supprimer la référence expresse aux « *prestations de transports publics urbains et régionaux* ». Elle leur a en effet paru superflue au regard de la fin du paragraphe et politiquement peu opportune. La deuxième phrase de cet alinéa devrait donc se présenter ainsi :
(...) Il peut aussi participer au financement de toute prestation publique intercommunale et également, pour les années 2006 et 2007, de nature cantonale. (...)

Décision et recommandation de la Commission des finances

C'est finalement par une large majorité que les commissaires de la Commission des finances ont accepté le projet de loi 9679 tel qu'amendé par elle-même et la Commission des affaires communales, régionales et internationales. Le vote a donné le résultat suivant :

Pour : 9 (3 S, 2 Ve, 1 DC, 2 R, 1 MCG)

Contre : 3 (2 L, 1 UDC)

Abstentions : 1 (1 UDC)

Ce vote est à l'évidence fondé sur les engagements pris par le Conseil d'Etat en matière de méthodologie et d'objectifs financiers. C'est dans ce contexte que la Commission des finances vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de suivre la recommandation de la Commission des affaires communales, régionales et internationales et d'adopter le projet de loi 9679.

Projet de loi (9679)

sur la participation des communes à l'assainissement des finances de l'Etat et au financement du fonds d'équipement communal

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 87, al. 4 et 5 (nouveaux)

⁴ L'attribution à la commune selon les alinéas 2 et 3 est supprimée pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007. Le 15 % de l'impôt perçu durant cette période est versée par l'Etat au fonds d'équipement communal; ce dernier en est crédité une fois l'an, au boucllement annuel des comptes de l'Etat.

⁵ Les alinéas 2 et 3 restent applicables pour tous les montants perçus sur la base de bordereaux notifiés jusqu'au 31 décembre 2005, y compris leur rectification éventuelle postérieure à cette date. L'alinéa 4, 2e phrase, est applicable pour tous les montants perçus sur la base de bordereaux notifiés et éventuellement rectifiés du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007.

Art. 370, al. 3 (nouveau)

³ En dérogation à l'alinéa 2, les communes participent aux frais de perception, pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007, à concurrence de 4,5 % du montant perçu chaque année. Durant la même période, le tiers des revenus découlant de cette participation des communes est versé par l'Etat au fonds d'équipement communal; ce dernier en est crédité une fois l'an, au boucllement annuel des comptes de l'Etat.

* * *

² La loi approuvant l'accord franco-suisse, conclu le 29 janvier 1973, relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises, du 5 octobre 1973 (loi 4040), est modifiée comme suit :

Art. 3 (nouvelle teneur, l'alinéa unique devenant al. 1)

¹ Les communes participent à ces montants à raison d'un quart, au prorata de ce que chacune d'elles reçoit sur les retenues à la source au titre de l'impôt sur le revenu dû par les frontaliers travaillant sur son territoire.

² Pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007, la participation des communes selon l'alinéa 1 est portée à un tiers. Durant la même période, un quart des revenus découlant de cette participation des communes est versé par l'Etat au fonds d'équipement communal; ce dernier en est crédité une fois l'an, au bouclage annuel des comptes de l'Etat.

* * *

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

Art. 48, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (abrogé)

² La dotation est supprimée pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007.

* * *

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

Art. 1 But (nouvelle teneur)

¹ Le « fonds d'équipement communal », fondation de droit public (ci-après : fonds) a pour but de prendre en charge, totalement ou partiellement et dans la mesure de ses ressources, les intérêts des emprunts que les communes ont dans l'obligation de contracter pour faire face à leurs frais d'équipement. Il tient particulièrement compte durant les exercices 2006 et 2007 de l'effet de la modification de l'article 370, alinéa 3, de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887.

² Le fonds a également pour but de financer, dans la mesure de ses ressources et après pondération, les charges que l'ensemble des communes sont appelées à supporter dans le cadre de leurs responsabilités. Il peut aussi participer au financement de toute prestation publique intercommunale et également, pour les années 2006 et 2007, de nature cantonale. Les domaines pris en charge sont fixés d'entente avec l'Association des communes genevoises.

Art. 5, lettre a (nouvelle teneur), lettre b (nouvelle, la lettre b actuelle devenant lettre c)

Le fonds est alimenté par :

- a) le tiers du droit sur les adjudications, ventes, apports et tous les actes civils et judiciaires translatifs, à titre onéreux, de la propriété ou de l'usufruit de biens immeubles prévus par l'article 48 de la loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969. La dotation du fonds est supprimée pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007;
- b) les attributions annuelles suivantes, pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007 :
 - 1° une part de 15 % de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers perçu par l'Etat, conformément à l'article 87, alinéas 4 et 5, de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887;
 - 2° un tiers des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes aux frais de perception prévue à l'article 370, alinéa 3, de la loi précitée;
 - 3° un quart des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes prévue à l'article 3, alinéa 2, de la loi approuvant l'accord franco-suisse, conclu le 29 janvier 1973, relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises, du 5 octobre 1973;

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

³ La rémunération du capital actif est suspendue pour les années 2006 et 2007.

Art. 7, al. 4 (nouveau)

⁴ Le fonds contribue en 2006 et en 2007 à hauteur de 17 000 000 F au minimum par année au financement des prestations mentionnées à l'article 1, alinéa 2, pour autant que les buts décrits à l'article 1, alinéa 1, des présents statuts soient respectés.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006 ou, si celle-ci est promulguée après le 1^{er} janvier 2006, avec effet au 1^{er} janvier 2006.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 9679***Date de dépôt: 7 décembre 2005**Messagerie***Rapport****de la Commission des affaires communales, régionales et internationales à l'attention de la Commission des finances sur le projet de loi du Conseil d'Etat sur la participation des communes à l'assainissement des finances de l'Etat et au financement du fonds d'équipement communal****Rapport de M. Thierry Cerutti**

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a étudié le projet de loi du Conseil d'Etat sur la participation des communes à l'assainissement des finances de l'Etat et au financement du fonds d'équipement communal lors de ses séances des 8, 15, 22 et 29 novembre 2005 sous la présidence de M. Alain Etienne. Les procès-verbaux ont été tenus avec brio par M^{me} Eliane Monnin et M. Christophe Vuilleumier. Nous les en remercions.

Ont assisté à la plupart des séances de la commission M. Robert Cramer, conseiller d'Etat chargé du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE), M. Moreno Sella, directeur général de l'administration des finances (DF), M. Michaël Flaks, directeur de la division de l'intérieur (DIAE) et de M. Marc Gioria (DF).

Tel qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet du Conseil d'Etat, les buts visés sont de deux ordres : d'une part faire appel aux communes pour qu'elles participent à l'assainissement des finances cantonales et, d'autre part, assurer une dotation adéquate du fonds d'équipement communal (FEC) de façon à ce qu'il soit en mesure de poursuivre les missions qui sont les siennes. Etant rappelé que le FEC est en effet l'un des piliers actuels du système péréquatif intercommunal.

Le projet de loi prévoit que les mesures et mécanismes prévus dans le projet auront une durée de validité limitée à deux ans, couvrant ainsi les exercices 2006 et 2007.

Audition de M^{me} Brunschwig Graf, présidente du Conseil d'Etat et présidente du Département des finances

Elle a particulièrement souligné que :

- La répartition des charges assumées par les communes se situe à 18%, contre 82% à l'Etat, ce qui est nettement inférieur à la moyenne inter-cantonale qui se situe à 45% / 55%.
- Inversement, en termes de ressources, la part des communes se situe entre 23% et 25%. Il y a donc un différentiel de 5% entre les charges assumées par les communes et les revenus qu'elles touchent.

La présidente du Conseil d'Etat explique qu'un comité conjoint réunissant des représentants du Conseil d'Etat et de l'Association des communes genevoises (ACG), y compris la Ville de Genève, a désigné deux groupes de travail techniques chargés d'étudier d'éventuels transferts de compétences entre l'Etat et les communes ou réciproquement, selon les critères de proximité, de subsidiarité, d'efficience, d'efficacité et d'égalité de traitement, ainsi que d'actualiser la péréquation intercommunale.

En substance, elle a précisé que les modifications proposées permettront d'assurer, pour une période de deux ans, un financement à hauteur de 13 millions destiné aux activités traditionnelles du fonds et de 17 millions supplémentaires permettant au FEC de participer au financement d'autres projets de natures intercommunale et cantonale tels que le domaine des transports publics et régionaux.

Audition de MM. Claude Etter, président, Ferdinand Savigny, secrétaire du bureau du Fonds d'équipement communal, Jean Murith, membre, et Jean Suter, comptable du FEC et directeur des services financiers du DIAE

Le président du FEC relève particulièrement qu'il serait souhaitable que le fonds d'équipement soit alimenté de manière constante afin qu'un plan financier puisse être établi concernant les dépenses à engager. En effet, l'alimentation du fonds fait l'objet d'un vote chaque année. Son financement à longue échéance a toujours été aléatoire et limitait une participation à certains projets communaux.

Audition de MM. Chobaz, président, et Alain Rüttsche, secrétaire général adjoint, de l'Association des communes genevoises (ACG)

Le comité de l'ACG s'est prononcé unanimement de manière défavorable sur le projet de loi 9679.

S'agissant de la motivation de l'ACG, elle constate qu'il s'agit d'un simple transfert de charges, sans une once de compétences supplémentaires et sans respect du principe de subsidiarité. Elle a également rappelé le résultat de la votation du 24 avril et a fait remarquer que le projet de loi constituait une violation de la volonté populaire. De manière générale, les communes ont le sentiment qu'elles sont de plus en plus considérées comme de simples exécutantes et elles réclament de pouvoir faire entendre leur voix. Elles revendiquent aussi davantage de compétences dans la gestion des tâches de proximité, en insistant sur le fait de pouvoir disposer d'économies suffisantes, étant conscientes que cela passe peut-être par la suppression de normes cantonales non essentielles qui régissent les prestations.

Débats et vote de la commission

Les débats de la commission ont été nourris. En substance, chacun est convaincu que la situation budgétaire actuelle de l'Etat nécessite des efforts particuliers des uns et des autres, tant de l'Etat que des communes.

Au cours des débats, M. Cramer a soulevé deux considérations, soit que globalement les communes genevoises sont en bonne situation financière. D'autre part, les communes genevoises bénéficient de cet avantage immense de ne pas avoir été affectées par la réduction de 12% du produit de l'impôt. En outre, la possibilité d'un correctif devra être examinée au sein du FEC, car ce dernier a la capacité de prendre un certain nombre de mesures de type péréquatif. Cela ne signifie pas que les communes ne rencontreront aucune

difficulté, mais elles sont sans commune mesure avec celles de l'Etat de Genève. Il a encore précisé que le projet de loi a été soumis préalablement à l'ACG, qui a proposé des amendements, intégralement repris dans le projet du Conseil d'Etat.

De son côté, la commission n'est pas unanimement convaincue que les moyens proposés par le Conseil d'Etat soient adéquats : passage par le FEC et source de nouveau financement de celui-ci.

Certains membres de la commission se sont montrés inquiets des conséquences financières de ce projet sur les communes défavorisées. C'est pourquoi la commission a décidé de proposer que le FEC tienne particulièrement compte de ces situations, le cas échéant lui permettant de recourir à des attributions extraordinaires, c'est la raison de l'amendement de la commission à l'article 1 des statuts du FEC.

Toutefois, une stricte limitation dans le temps des mesures préconisées pour financer des prestations cantonales doit être absolument respectée, y compris en ce qui concerne les nouvelles sources de dotations du fonds.

La commission entend aussi suivre attentivement les travaux engagés entre l'Etat et les communes concernant les réflexions sur les compétences communes-Etat et sur la péréquation financière intercommunale, espérant des résultats rapides.

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi PL 9679 dans sa version modifiée

Pour	9 voix (1 PDC, 2 R, 1 MCG, 2 Ve, 3 S)
Contre	3 voix (2 UDC, 1 L)
Abstention	2 voix (2 L)

Commissaires présents au moment du vote : 14

L'entrée en matière est acceptée.

Titre et préambule

Pas d'opposition, adoptés.

Loi générale sur les contributions publiques (D3 05)***Article 87, alinéa 4 :***

Non : 2 Libéraux

Abstention : 1 Libéral
1 UDC
1 Vert
2 Socialistes
1 MCG

Article 87, alinéa 5 :

En faveur : 1 Vert
1 MCG
2 Socialistes

Non : 3 Libéraux

Abstention : 1 UDC
1 Vert

Article 87, alinéas 4 et 5 :

En faveur : 2 Vert
1 MCG
1 PDC
2 Socialistes

Abstention : 2 UDC
3 Libéraux
1 PDC
2 Radicaux

Article 370, alinéa 3 (nouveau) :

En faveur : 1 MCG
2 Verts
2 PDC

Abstention : 2 UDC
3 Libéraux
2 Radicaux
3 Socialistes

La loi approuvant l'accord franco-suisse relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises (loi 4040)

Article 3, alinéa 1 :

En faveur : 1 MCG
2 Verts
2 Socialistes

Abstention : 1 UDC
3 Libéraux
1 PDC

Article 3, alinéa 2 :

En faveur : 1 MCG
2 Verts
2 Socialistes

Abstention : 1 UDC
3 Libéraux
1 PDC

Article 3 :

En faveur : 1 MCG
2 Verts
3 Socialistes

Abstention : 1 UDC
3 Libéraux
1 PDC

Loi sur les droits d'enregistrement (D3 30) :***Article 48, alinéa 2 :***

En faveur :	1 PDC
	2 Verts
	1 MCG
Abstention :	1 UDC
	3 Libéraux
	2 Socialistes

Abrogation de l'alinéa 3 :

En faveur :	1 MCG
	2 Verts
Abstention :	1 UDC
	3 Libéraux
	1 PDC
	3 Socialistes

Statuts du fonds d'équipement communal (B6 10.05) :***Article 1, alinéa 1 :*****Art. 1 But (nouvelle teneur)**

¹ Le « fonds d'équipement communal », fondation de droit public (ci-après : fonds), a pour but de prendre en charge, totalement ou partiellement et dans la mesure de ses ressources, les intérêts des emprunts que les communes sont dans l'obligation de contracter pour faire face à leurs frais d'équipement. **Il tient particulièrement compte durant les exercices 2006 et 2007 de l'effet de la modification de l'article 370, alinéa 3, de la loi générale sur les contributions publiques du 9 novembre 1887.**

En faveur :	2 Libéraux
	2 PDC
	2 Radicaux
	2 Verts

3 Socialistes
1 MCG

Abstention : 2 UDC
1 Libéral

Article 1, alinéa 2 :

² Le fonds a également pour but de financer, dans la mesure de ses ressources et après pondération, les charges que l'ensemble des communes sont appelées à supporter dans le cadre de leurs responsabilités. **Il peut aussi participer au financement de toute prestation publique intercommunale et également, pour les années 2006 et 2007, de nature cantonale,** notamment de prestations de transports publics urbains et régionaux. Les domaines pris en charge sont fixés d'entente avec l'Association des communes genevoises.

En faveur : 3 Libéraux
2 Radicaux
1 MCG
3 Socialistes

Non : 2 PDC
1 Vert

Abstention : 1 UDC
1 Vert

Article 5, lettre a – b et c:

En faveur : 1 MCG
2 Verts
3 Socialistes

Abstention : 2 PDC
2 UDC
3 Libéraux
2 Radicaux

Article 6, alinéa 3 :

Le président passe au vote de cette disposition.

En faveur : 1 MCG
 2 Verts
 3 Socialistes

Abstention : 2 PDC
 2 UDC
 3 Libéraux
 2 Radicaux

Article 7, alinéa 4 :**Art. 7, al. 4 (nouveau)**

⁴ Le fonds contribue en 2006 et en 2007 à hauteur de 17 000 000 F au minimum par année au financement des prestations mentionnées à l'article 1, alinéa 2, **pour autant que les buts décrits à l'article 1, alinéa 1, des présents statuts soient respectés.**

En faveur : 1 MCG
 2 Verts
 3 Socialistes
 3 Libéraux
 2 PDC
 2 Radicaux

Abstention : 2 UDC

Article 2, alinéa 1 *Entrée en vigueur***Art. 2 *Entrée en vigueur***

¹ L'adoption de cette loi est une condition du vote du budget 2006.

En faveur : 1 MCG
 2 Verts
 3 Socialistes

Non : 3 Libéraux
 2 PDC
 2 Radicaux

Abstention : 2 UDC

Cet alinéa est donc abrogé.

Article 2, alinéa 2 :

Art. 2 Entrée en vigueur

² La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006 ou, si celle-ci est promulguée après le 1^{er} janvier 2006, avec effet au 1^{er} janvier 2006.

En faveur : 1 MCG
 2 Verts
 3 Socialistes
 3 Libéraux
 2 PDC
 2 Radicaux

Abstention : 2 UDC

Vote final du projet de loi 9679 comme amendé.

**En faveur : 2 PDC
 2 Verts
 1 MCG**

Non : 1 Radical

Abstention : **2 UDC**
 3 Libéraux
 1 Radical
 3 Socialistes

Ce projet de loi est accepté.

La Commission des affaires communales, régionales et internationales recommande à la Commission des finances d'accepter dès lors ce projet de loi tel qu'amendé.

**Version issue des travaux de la Commission des affaires
communales, régionales et internationales**

**Projet de loi
(9679)**

**sur la participation des communes à l'assainissement des finances de
l'Etat et au financement du fonds d'équipement communal**

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 87, al. 4 et 5 (nouveaux)

⁴ L'attribution à la commune selon les alinéas 2 et 3 est supprimée pour la
période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007. Le 15 % de l'impôt perçu
durant cette période est versée par l'Etat au fonds d'équipement communal; ce
dernier en est crédité une fois l'an, au boucllement annuel des comptes de
l'Etat.

⁵ Les alinéas 2 et 3 restent applicables pour tous les montants perçus sur la
base de bordereaux notifiés jusqu'au 31 décembre 2005, y compris leur
rectification éventuelle postérieure à cette date. L'alinéa 4, 2^e phrase, est
applicable pour tous les montants perçus sur la base de bordereaux notifiés et
éventuellement rectifiés du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007.

Art. 370, al. 3 (nouveau)

³ En dérogation à l'alinéa 2, les communes participent aux frais de perception,
pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007, à concurrence de
4,5 % du montant perçu chaque année. Durant la même période, le tiers des
revenus découlant de cette participation des communes est versé par l'Etat au
fonds d'équipement communal; ce dernier en est crédité une fois l'an, au
boucllement annuel des comptes de l'Etat.

² La loi approuvant l'accord franco-suisse, conclu le 29 janvier 1973, relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises, du 5 octobre 1973 (loi 4040), est modifiée comme suit :

Art. 3 (nouvelle teneur, l'alinéa unique devenant al. 1)

¹ Les communes participent à ces montants à raison d'un quart, au prorata de ce que chacune d'elles reçoit sur les retenues à la source au titre de l'impôt sur le revenu dû par les frontaliers travaillant sur son territoire.

² Pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007, la participation des communes selon l'alinéa 1 est portée à un tiers. Durant la même période, un quart des revenus découlant de cette participation des communes est versé par l'Etat au fonds d'équipement communal; ce dernier en est crédité une fois l'an, au bouclage annuel des comptes de l'Etat.

* * *

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

Art. 48, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (abrogé)

² La dotation est supprimée pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007.

* * *

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

Art. 1 But (nouvelle teneur)

¹ Le « fonds d'équipement communal », fondation de droit public (ci-après : fonds) a pour but de prendre en charge, totalement ou partiellement et dans la mesure de ses ressources, les intérêts des emprunts que les communes sont dans l'obligation de contracter pour faire face à leurs frais d'équipement. Il tient particulièrement compte durant les exercices 2006 et 2007 de l'effet de la modification de l'article 370, alinéa 3, de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887.

² Le fonds a également pour but de financer, dans la mesure de ses ressources et après pondération, les charges que l'ensemble des communes sont appelées à supporter dans le cadre de leurs responsabilités. Il peut aussi participer au

financement de toute prestation publique intercommunale et également, pour les années 2006 et 2007, de nature cantonale, notamment de prestations de transports publics urbains et régionaux. Les domaines pris en charge sont fixés d'entente avec l'Association des communes genevoises.

Art. 5, lettre a (nouvelle teneur), lettre b (nouvelle, la lettre b actuelle devenant lettre c)

Le fonds est alimenté par :

- c) le tiers du droit sur les adjudications, ventes, apports et tous les actes civils et judiciaires translatifs, à titre onéreux, de la propriété ou de l'usufruit de biens immeubles prévus par l'article 48 de la loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969. La dotation du fonds est supprimée pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007;
- d) les attributions annuelles suivantes, pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007 :
 - 1° une part de 15 % de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers perçu par l'Etat, conformément à l'article 87, alinéas 4 et 5, de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887;
 - 2° un tiers des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes aux frais de perception prévue à l'article 370, alinéa 3, de la loi précitée;
 - 3° un quart des revenus de l'Etat découlant de la participation des communes prévue à l'article 3, alinéa 2, de la loi approuvant l'accord franco-suisse, conclu le 29 janvier 1973, relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises, du 5 octobre 1973;

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

³ La rémunération du capital actif est suspendue pour les années 2006 et 2007.

Art. 7, al. 4 (nouveau)

⁴ Le fonds contribue en 2006 et en 2007 à hauteur de 17 000 000 F au minimum par année au financement des prestations mentionnées à l'article 1, alinéa 2, pour autant que les buts décrits à l'article 1, alinéa 1, des présents statuts soient respectés.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006 ou, si celle-ci est promulguée après le 1^{er} janvier 2006, avec effet au 1^{er} janvier 2006.

Date de dépôt : 1^{er} mai 2006
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

La volonté de redresser des finances cantonales calamiteuses est partagée par l'ensemble des formations politiques. En revanche, les avis au sujet des moyens pour y parvenir divergent suivant les sensibilités.

En ce qui concerne le projet de budget 2006 amendé, le Conseil d'Etat a assuré la Commission des finances qu'il ne comporterait que deux projets de lois fondés sur des attentes, à savoir le projet de loi 9707 relatif au SIG et le projet de loi 9679 dont il est question ici. Le Gouvernement souhaite ainsi éviter les cruelles déconvenues sorties des urnes en 2005 qui ont sensiblement péjoré les comptes.

Toutefois, en proposant le projet de loi 9679 qui prévoit un transfert de charge aux communes, le Conseil d'Etat fait fi de la volonté populaire exprimée clairement le 24 avril 2005. Cela constitue déjà un juste motif de refus du texte concerné.

Cela ne doit toutefois pas nous empêcher d'étudier le projet sur le fond.

Le système prévu par le projet de loi 9679

On se souviendra qu'en 2005, le Conseil d'Etat avait simplement prévu de facturer les prestations OCPA aux communes, ce que le peuple avait sèchement refusé. Jurant qu'on ne l'y reprendrait plus, le Gouvernement a choisi cette fois de présenter un mécanisme très compliqué, beaucoup moins susceptible de déchaîner les passions.

Lors de son audition, le représentant du Conseil d'Etat a d'ailleurs souligné le contenu « complexe » du texte, compte tenu des nombreux transferts financiers qu'il opère.

En substance, il est prévu de modifier une série de dispositions légales qui permettent actuellement aux communes de bénéficier d'un certain nombre de rétrocessions de la part de l'Etat pour un montant de 33 millions de F. Si le projet de loi 9679 était accepté, ce montant ne serait plus rétrocédé aux communes mais versé dans l'escarcelle du Fonds d'équipement communal (FEC); 13 millions de F reviendront à ce dernier pour ses besoins incompressibles et 17 millions de F devront être restitués à l'Etat. Le FEC disposera encore librement d'un solde de 3 millions de F. Ainsi, en versant les 33 millions de F au FEC au lieu des communes, l'Etat fera l'économie du versement habituel de 13 millions de F au FEC et se verra encore restituer 17 millions de F par ce dernier.

Des arguments contestables

Pour justifier ce transfert de charges aux communes à hauteur de 33 millions de F, le Conseil d'Etat avance le désormais traditionnel argument selon lequel la répartition des charges et des ressources ne serait pas équitable entre l'Etat et les communes. Ces dernières n'assumeraient que 18% des charges alors qu'elles toucheraient entre 23 et 25% des ressources.

Cet élément est contestable, car il part de la prémisse non avérée que les 82% de charges assumées par l'Etat sont intégralement justifiés. Or, seule l'analyse actuellement menée par GE-Pilote permettra de déterminer la pertinence des prestations fournies par l'Etat.

Pour faire bonne mesure, lors de son audition, le représentant du Conseil d'Etat n'a pas manqué d'émettre des critiques au sujet de la gestion menée par certaines communes, dont la Ville de Genève et les communes dites « riches ».

A ce propos, même si des erreurs de gestion ont pu être commises au niveau communal (on pense notamment à l'affaire de la rue du Stand), l'Etat peut difficilement faire figure de parangon de vertu en la matière. En effet, les rapports de l'Inspection cantonale des finances se suivent à un rythme soutenu et, malheureusement, se ressemblent lorsqu'ils dénoncent les dysfonctionnements dans la gestion étatique. Le récent rapport sur l'université constitue un bel exemple de ce phénomène inquiétant.

Le Conseil d'Etat nous dit également que l'on se trouve dans des proportions minimales. Le budget totalisé de la Ville et des communes avoisine les 2 milliards de F et le projet de loi 9679 porte sur une somme de 30 millions de F.

Certes, mais si l'on prend en considération la fait que, selon les déclarations du ministre des finances en commission, le premier plan de

mesures du Conseil d'Etat « *devrait permettre d'économiser 30 à 40 millions de F chaque année* », la proportion devient moins dérisoire qu'il n'y paraît. Ainsi, on demanderait aux communes un « modeste » sacrifice de 30 millions de F sur un total de 2 milliards de F, alors que du côté de l'Etat, on parle de 30 à 40 millions de F sur un budget de près de 7 milliards de F.

Enfin, il faut souligner que cette ponction opérée sur les finances communales n'est nullement contrebalancée par un transfert de compétence correspondant, ce qui, précisément, avait provoqué la levée de boucliers de 2005. Le fait que l'Etat ne souhaite recourir à cet expédient que pour les exercices 2006 et 2007 ne constitue pas une justification suffisante.

Le travaux de la Commission des affaires communales, régionales et internationales et la position de l'Association des communes genevoises (ACG)

Dans ses travaux, la Commission des finances a pu se fonder sur l'excellent rapport de la Commission des affaires communales, régionales et internationales qui a procédé à plusieurs auditions, dont celle de l'Association des communes genevoises (ACG). Il convient de citer l'extrait du rapport y relatif :

« Le comité de l'ACG s'est prononcé unanimement de manière défavorable sur le projet de loi 9679. »

S'agissant de la motivation de l'ACG, elle constate qu'il s'agit d'un simple transfert de charges, sans une once de compétences supplémentaires et sans respect du principe de la subsidiarité. Elle a également rappelé le résultat de la votation du 24 avril et a fait remarquer que le projet de loi constituait une violation de la volonté populaire. De manière générale, les communes ont le sentiment qu'elles sont de plus en plus considérées comme de simples exécutantes et elles réclament de pouvoir faire entendre leur voix. »

En tout état, l'enthousiasme de la Commission des affaires communales, régionales et internationales face au projet de loi 9679 s'est avéré très relatif puisque ce dernier n'a été adopté que par 5 voix favorables contre 1 non et 9 abstentions.

Conclusion

Au vu des éléments qui précèdent, le rapporteur de minorité vous invite à refuser le projet de loi 9679, qui ne respecte pas la volonté populaire et opère un transfert de charges aux dépens des communes sans transfert de compétence correspondant. Mais surtout, avant de s'en prendre aux

communes, l'Etat serait bien avisé de balayer devant sa porte (qui est actuellement plutôt encombrée) et d'améliorer une gestion dont l'ICF ne cesse de relever les dysfonctionnements. Dans ce contexte, les efforts déployés par le Conseil d'Etat dans le cadre de GE-Pilote et de son premier plan de mesures doivent être salués et soutenus, mais ne justifient pas pour autant la mesure proposée par le projet de loi 9679.