

*Date de dépôt : 17 octobre 2016*

## **Rapport**

**de la Commission des travaux chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit au titre de subvention cantonale d'investissement de 20 000 000 F au Fonds intercommunal pour le développement urbain pour la réalisation d'infrastructures publiques rendues nécessaires pour l'accueil de nouveaux logements**

### **Rapport de M. François Lefort**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des travaux s'est réunie le 11 octobre sous la présidence de M. Sandro Pistis.

Les travaux se sont tenus en présence de M. Alan Rosset, responsable du budget des investissements, Département des Finances (DF), et M. Nicolas Huber, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux ont été tenus consciencieusement par M. Sébastien Pasche, que nous remercions.

### **Mémorial**

Le PL11941 a été déposé le 22 juin 2016 et renvoyé en Commission des travaux le 22 septembre 2016.

**Présentation par le Département: M. Jérôme Savary, Secrétaire général adjoint, Département de l'aménagement du logement et de l'énergie (DALE)**

M. Savary présente ce nouveau fonds communal, pour lequel une présentation avait déjà été faite en Commission d'aménagement du canton, lors du traitement de la loi procédant à sa création. Ce fonds provient entre autres

d'un constat: les équipements publics à charge des communes représentent un obstacle majeur au développement des nouveaux quartiers accueillant des logements à Genève, notamment pour un certain nombre d'entre elles qui affirmaient qu'elles n'arriveraient jamais à assumer les coûts induits par ces nouveaux logements. A titre d'exemple, M. Savary évoque le cas de Confignon, une commune ayant des moyens limités et dont les investissements nécessaires en termes d'équipements publics pour les Cherpines étaient de 100 millions, alors que le budget d'investissement de la commune est d'environ 4 millions par année. La réalisation du Plan directeur a pour conséquence que certaines communes devront accueillir un grand nombre de logements et pas d'autres. Le constat est qu'il y avait donc un problème au niveau du partage du coût de ces équipements entre les communes. Le canton a alors réfléchi à développer un système de compensation financière (FIDU) permettant aux communes, dans lesquelles des logements seront construits, d'être soutenues par les communes qui n'accueillent pas ou moins de logements. Le projet de loi 11784 pour la création du FIDU a été élaboré en concertation avec l'ACG, qui l'a adopté à l'unanimité, et par le Conseil d'Etat en 2015. La loi 11784 a été adoptée par le Grand Conseil également à l'unanimité le 18 mars 2016. Le projet de loi 11941 est la suite logique puisqu'il découle des articles 4 et 6 de la L11784. Le fonds FIDU repose sur 4 piliers : la dotation annuelle du fonds, le système de contribution, l'attribution du financement entre les communes et enfin, quelques éléments de gouvernance. L'office de l'urbanisme a effectué une analyse pour déterminer les besoins en matière d'infrastructures publiques et communales et déterminer de combien ce fonds devait être doté. L'étude d'un échantillon des grands projets, appelés à être réalisés et représentant 70% du potentiel de logements de ces prochaines années, a démontré que le coût moyen par logement en termes d'équipements publics à charge des communes se montait à 53'000 francs. Pour ce qui est de la construction courante de logements, la moyenne par logement se monte à 18'000.-. Pour une projection de 2000 logements par année, l'estimation des besoins est donc de 75 millions de francs, dont 29 millions sont déjà pris en charge par d'autres mécanismes existants, comme par exemple la taxe d'équipement. Il restait à couvrir annuellement un coût de 46 millions, ce qui est donc le rôle de ce fonds FIDU destiné à aider les communes à hauteur de la moitié de leurs besoins jusqu'à maintenant à charge des communes, soit à hauteur de 23 millions. Le fonds a été doté de 25 millions, incluant une participation du canton de 2 millions de francs, pour favoriser la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme, donner un appui à cette opération essentiellement communale et enfin, pour être en accord avec l'article constitutionnel 181 al. 1, qui stipule que le canton aide les communes à créer de nouveaux logements. Il s'agit ensuite de déterminer

comment les communes vont contribuer à ce fonds commun. Il a donc été choisi de fixer cette contribution communale en fonction de la capacité financière de chaque commune et de la population, mais avec un plafond de 7 millions afin de tenir compte du cas spécifique de l'une des communes, la Ville de Genève en l'occurrence, dont la contribution devait être plafonnée. Pour tout nouveau logement, un forfait fixe de 7'000 à 8'000 francs par logement sera attribué aux communes. La moitié du fonds doit être attribuée, selon la L11784, par ce biais-là. La détermination précise de ce montant sera décidée par l'ACG à la fin de l'année 2016. Les projets d'infrastructures particuliers, comme les écoles, les crèches ou encore les espaces verts, bénéficieront d'une allocation par projet. Par exemple, pour une commune qui verrait 1000 logements construits sur son territoire, en termes de dépenses d'investissements, elle contribuerait au FIDU à hauteur de 200'000 francs, et construirait une école estimée à 40 millions et une crèche et un parc à hauteur de 10 millions. Cette commune aurait donc une facture de 50,2 millions de francs. En termes de recettes d'investissements proposées par le FIDU, la commune recevra 7 ou 8 millions pour les logements construits, une allocation pour son école, par exemple 12 millions, et également une part de financement pour la crèche et le parc, soit 3 millions. Elle recevrait donc au total environ 23 millions de francs du FIDU, soit 46% du coût total. Les 27 millions qui restent à sa charge pourraient être amortis sur 30 ans, ce qui est évidemment bien plus supportable pour un budget communal qu'une dépense directe de 50 millions.

M. Savary relève que le fonds intercommunal prend la forme d'une fondation de droit public, dirigé par un conseil de fondation composé de 7 membres, dont 6 provenant des communes et un représentant du canton. Les règles de financement du FIDU devront être validées d'ici la fin de l'année par l'assemblée générale de l'ACG. Le FIDU a une durée limitée, 20 ans, que le Grand Conseil pourra le cas échéant prolonger. Les modalités sur les contributions et les attributions seront réévaluées tous les 5 ans et, si nécessaire, révisées. L'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2017. Ce projet de loi représente donc la concrétisation de la loi créant le FIDU et permettant le versement de la part cantonale annuelle de 2 millions sur 10 ans, soit 20 millions. Il y a d'ores et déjà un certain empressement de la part des communes à pouvoir participer à ce programme et bénéficier de ce fonds pour pouvoir fournir au final les logements dont Genève a besoin.

Une commissaire PS estime que l'on peut se réjouir de la création et de la dotation du FIDU et relève qu'il s'agit de financer des équipements en lien avec les logements, notamment des écoles, des crèches et des parcs. Elle se demande si d'autres équipements peuvent être compris dans ce fonds, par

exemple des antennes sociales ou alors des équipements de proximité. En outre, elle se demande si les grands projets en cours sont aussi concernés par le FIDU, par exemple la partie des Cherpines qui a déjà démarré et où il y a notamment de grands équipements sportifs. Elle désire savoir le cas échéant comment le FIDU va s'articuler avec les grands projets.

M. Savary explique que la liste des équipements obligatoires dépasse déjà largement la dotation du fonds (500 millions sur 20 ans). C'est la raison pour laquelle on a décidé de limiter le nombre d'objets éligibles afin d'éviter les frustrations. Il s'agit donc d'écoles, de crèches et d'espaces verts, trois types d'équipements qui représentent des coûts importants et qui sont essentiels. Les équipements autres ne sont pas concernés par le FIDU. Par ailleurs, M. Savary observe que la deuxième question de la commissaire aborde un point technique qui est actuellement débattu : quand est-ce qu'un quartier et un équipement peuvent être pris en compte ? Il est probable que la référence soit la date de la délibération municipale, à partir de 2012 ou 2013, et que le financement soit réduit de manière à prendre en compte ce qui a déjà été décidé, hors prise en compte du FIDU. Les projets déjà décidés seront moins financés que ceux décidés par exemple en 2016. Les projets futurs, dès 2017, seront financés au maximum prévu.

La même commissaire PS comprend que, concernant le plan directeur de quartier des Cherpines, puisqu'il n'est pas suivi de mesures ou de demandes d'investissement, l'on considère qu'il s'agit donc de projets d'avenir.

M. Savary souligne que le moment de la délibération sur les objets sera le moment-clé. Il précise qu'il ne faut en outre pas oublier la part forfaitaire qui sera attribuée dès 2017 sur la base du nombre de logements construits dans chaque commune, au moment où l'Ocstat fournira les données précises par commune.

Cette même commissaire PS demande si le PAV est compris dans le système, ce qui est confirmé par M. Savary.

Un commissaire PLR se demande comment on est arrivé au chiffre du plafond communal fixé à 7 millions, qu'il juge faible, notamment pour certaines communes lorsque l'on prend en compte la péréquation communale.

M. Savary répond que le modèle proposé reste sur un objectif de financement d'équipements liés à la construction de logements, afin d'éviter que des facteurs liés à la richesse des communes soient trop impactants. Le plafond a donc tenu compte de cet équilibre général et au final, toutes les communes ont convenu que cette solution était conforme.

Ce même commissaire PLR observe que l'on parle parfois de projets intercommunaux et donc que certaines communes pourraient peut-être être tentées de se décharger du coût de la construction, par exemple, d'une école.

M. Savary souligne que les mécanismes du FIDU resteront néanmoins applicables.

Le même commissaire PLR observe qu'il y a un projet de loi dans lequel il est prévu que la taxe d'équipement soit perçue par la FTI dans l'exploitation des zones industrielles. Prenant l'exemple de Satigny, il se demande quel est le partage de ces coûts avec une commune qui a un développement important en termes de logements et aussi des revenus importants en termes de zone industrielle, mais dont le développement se fait surtout sur les communes de Vernier et Meyrin ; il se demande s'il y a un cumul des fonds.

M. Savary lui répond par la négative et explique qu'il y a une répartition très claire entre la taxe d'équipement, qui fait l'objet d'un autre fonds et qui concerne les voies secondaires de communication à charge des communes, dans le cadre d'un fonds commun, et le FIDU. Il précise qu'il n'y aura pas de possibilité de croisement des subventions et que tout ce qui sera financé par le FIDU sera hors taxe d'équipement et imperméable à d'autres fonds intercommunaux qui répondent à d'autres règles. Il indique que l'idée est donc de faire quelque chose de complémentaire.

### **Débats de la commission**

Un commissaire Vert observe que ce projet de loi étant la concrétisation de la loi 11784 votée à l'unanimité par le Grand Conseil ce printemps, il ne voit pas la nécessité de procéder à des auditions supplémentaires.

Une commissaire PS propose cependant d'auditionner l'ACG car elle relève que cette dernière va se réunir à la fin de l'année pour décider quels équipements seront concernés par ce fonds. Elle estime qu'il est intéressant de voir si les communes se cantonnent aux écoles, crèches et espaces verts, ou alors si elles veulent aussi d'autres équipements.

Une commissaire PLR abonde aux propos du commissaire Vert et estime qu'il convient de voter ce projet de loi. Elle se réfère au rapport qu'elle a rédigé sur le PL11784, dans le cadre de la Commission de l'aménagement, où les principes et le fonctionnement du FIDU sont clairement expliqués.

Le Président soumet au vote la demande d'audition de l'ACG:

Pour : 4 (2 S ; 2 UDC)

Contre : 6 (4 PLR ; 1 Ve ; 1 PDC)

Abstentions : 4 (3 MCG ; 1 EAG)

*Cette demande est refusée.*

Suite à ces explications jugées suffisantes et complétant l'exposé des motifs du projet de loi, la commission unanime propose de voter le projet de loi.

## **Procédure de vote**

### **1<sup>er</sup> débat**

Le Président procède donc au vote de premier débat et soumet aux votes l'entrée en matière sur le PL 11941:

Pour : 14 (1 EAG ; 2 S ; 1 Ve ; 1 PDC ; 4 PLR ; 2 UDC ; 3 MCG)

Contre : -

Abstentions : -

*L'entrée en matière est acceptée.*

### **2<sup>e</sup> débat**

Titre et préambule : pas d'opposition, adoptés

Art. 1 Crédit d'investissement : **pas d'opposition, adopté**

Art. 2 Planification financière : **pas d'opposition, adopté**

Art. 3 Subventions d'investissement accordées : **pas d'opposition, adopté**

Art. 4 Amortissement : **pas d'opposition, adopté**

Art. 5 But : **pas d'opposition, adopté**

Art. 6 Durée : **pas d'opposition, adopté**

Art. 7 Aliénation du bien : **pas d'opposition, adopté**

Art. 8 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat : **pas d'opposition, adopté**

### 3<sup>e</sup> débat

Le Président procède alors au vote sur le projet de loi dans son ensemble :

#### *Vote final sur le PL 11941*

Pour : 14 (1 EAG ; 2 S ; 1 Ve ; 1 PDC ; 4 PLR ; 2 UDC ; 3 MCG)

Contre : -

Abstentions : -

***Le PL 11941 est accepté dans son ensemble.***

*La commission préavise un débat de catégorie 3 à la séance des extraits.*

Au bénéfice de ces explications, la Commission des travaux, à sa majorité, vous recommande d'accueillir favorablement ce projet de loi et de le voter sans modifications.

## **Projet de loi (11941)**

**ouvrant un crédit au titre de subvention cantonale d'investissement de 20 000 000 F au Fonds intercommunal pour le développement urbain pour la réalisation d'infrastructures publiques rendues nécessaires pour l'accueil de nouveaux logements**

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

### **Art. 1 Crédit d'investissement**

Un crédit global fixe de 20 000 000 F est ouvert au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement en faveur de la fondation de droit public dénommée « Fonds intercommunal pour le développement urbain », pour la réalisation d'infrastructures publiques rendues nécessaires pour l'accueil de nouveaux logements.

### **Art. 2 Planification financière**

<sup>1</sup> Ce crédit est réparti en tranches annuelles de 2 000 000 F inscrites au budget d'investissement dès 2017 sous la politique publique G – Aménagement et logement (rubrique 05150000, nature 5620).

<sup>2</sup> L'exécution budgétaire de ce crédit est suivie au travers d'un numéro de projet correspondant au numéro de la présente loi.

### **Art. 3 Subventions d'investissement accordées**

Les subventions d'investissement accordées dans le cadre de ce crédit d'investissement s'élèvent à 20 000 000 F.

### **Art. 4 Amortissement**

L'amortissement de l'investissement est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

**Art. 5 But**

Cette subvention est destinée au financement d'infrastructures publiques communales rendues nécessaires pour la réalisation de projets de développement urbain en lien avec l'accueil de nouveaux logements. Ces infrastructures communales sont soit des équipements publics dont la réalisation est imposée par des prescriptions légales, soit des espaces publics. Sont réservés les équipements visés à l'article 19 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979.

**Art. 6 Durée**

La disponibilité du crédit d'investissement s'éteint lors du bouclement de la présente loi.

**Art. 7 Aliénation du bien**

En cas d'aliénation du bien avant l'amortissement complet de celui-ci, le montant correspondant à la valeur résiduelle non encore amortie est à rétrocéder à l'Etat à hauteur de sa participation initiale.

**Art. 8 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.

# Fonds intercommunal pour le développement urbain PL 11941

## Présentation

Commission des travaux

4 octobre 2016



REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

POST. TELEGRAM. LIS.

Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie

06.10.2016 - Page 1

## Constats

- La construction de logements induit des coûts importants pour les communes en termes d'équipements publics (notamment écoles et espaces publics)
  - > **frein à la création de nouveaux logements**
- Le plan directeur assigne de construire dans certaines communes et dans d'autres peu ou pas du tout
  - > **impact financier inégalement réparti**
- Il faut établir un partage des efforts entre communes



REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

POST. TELEGRAM. LIS.

Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie

06.10.2016 - Page 2

## Propositions

- Le canton décide d'instaurer un mécanisme de compensation financière
- Permet aux communes où beaucoup de logements vont se construire d'être soutenues financièrement par celles qui ne sont pas ou peu concernées



### Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)



## Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

- Projet de loi élaboré par le DALE en étroite collaboration avec l'Association des communes genevoises (ACG);
- Adopté le 18 novembre 2015 à l'unanimité par l'Assemblée générale de l'ACG;
- PL adopté par le Conseil d'Etat le 2 décembre 2015;
- PL 11784 adopté par le Grand Conseil le 18 mars 2016
- PL 11941 en cours d'examen (découle des art. 4, al. 3 et 6 al. 3 de la L 11784)



# Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

Le FIDU repose sur 4 piliers:

- 1) La dotation annuelle du fonds;
- 2) Le système de contribution;
- 3) L'attribution des financements;
- 4) La gouvernance.



## Estimations besoins et apports FIDU pour le financement de l'aménagement

Evaluation selon les coûts induits par les logements  
en termes d'infrastructures publiques communales obligatoires et nécessaires (sauf assainissement)

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| • Grands projets (échantillon) (57% potentiel logements) : |                                |
| -> Moyenne / logement                                      | <i>CHF 53'000.-</i>            |
| • Hors grands projets (43% potentiel logements) :          |                                |
| -> Moyenne / logement                                      | <i>CHF 18'000.-</i>            |
| • Total annuel estimé (projection 2'000 logements / an) :  | <i>CHF 75'000'000.-</i>        |
| • Soustraction taxes et subventions connues / an           | <i>- CHF 29'000'000.-</i>      |
| • Besoins nets annuels                                     | <i><b>CHF 46'000'000.-</b></i> |

### Apport FIDU

- |   |                                |
|---|--------------------------------|
| • Hypothèse 50% des besoins nets moyens |                                |
| -> par an                               | <i><b>CHF 23'000'000.-</b></i> |



## Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

### 1) La dotation annuelle du fonds

- 25 millions / basée sur une évaluation des besoins en infrastructures publiques de compétence communale liées à l'accueil de logements;
- Communes contribuent pour 23 mios F;
- Canton contribue pour 2 mios F/an.
  - Mise en œuvre CST art. 181 al. 1

### 2) Le système de contribution = un pot commun

- fixé en fonction de la capacité financière de la commune et de sa population;
- plafond annuel maximal par commune: 7 mios F.

## Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

### 3) L'attribution des financements

Deux modalités se complètent:

#### 1) une attribution forfaitaire

- pour tout nouveau logement produit hors zone villa ; entre 7'000.- et 8'000.- par logement

#### 2) une allocation pour des projets d'infrastructures particuliers

- Équipements imposés par des prescriptions légales ou des espaces publics.

## Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

Exemple année XXXX 1000 logements, commune de taille moyenne avec bas revenus

### Dépenses d'investissement (en millions de CHF)

Contribution au FIDU	0,2
Ecole	40
Crèche et parc	10
<b>Total</b>	<b>50,2</b>

### Recettes d'investissement par le FIDU (en millions de CHF)

Forfait logements	8
Allocation Ecole (ex. 30%)	12
Alloc. crèche et parc (ex. 30%)	3
<b>Total</b>	<b>23</b>
<b>Total apport FIDU</b>	<b>23 sur 50,2 soit 46%</b>

Total pour la commune 27,2 amortis sur 30 ans, soit 0,91 par an au budget de fonctionnement.



## Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

### 4) La gouvernance

- fonds dirigé par un conseil de 7 membres (6 provenant des communes + 1 représentant du canton);
- gestion indépendante et intercommunale;
- soumis au contrôle du Conseil d'Etat;
- soumet les règles de financement des projets à l'Assemblée générale de l'ACG pour validation.



## Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU)

- "durée de vie" limitée à 20 ans, car lié au contexte de développement actuel du canton;
- peut être prolongé par le Grand Conseil;
- modalités (contribution / attribution) évaluées tous les 5 ans et révisées si nécessaire;
- entrée en vigueur: 1<sup>er</sup> janvier 2017.



REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

1001 TOURNAY 120

Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie

06.10.2016 - Page 11

**Merci de votre attention!**



REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

1001 TOURNAY 120

Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie

06.10.2016 - Page 12