

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 17 septembre 2020

Projet de loi

sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées (LPCFPS) (B 6 11)

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

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de fixer les règles applicables à la répartition entre le canton et les communes du financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées.

² Elle définit les règles de calcul ainsi que les modalités de la participation communale à ces charges.

Art. 2 Principe

¹ Les communes participent au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées.

² La participation de chaque commune est fixée selon le critère de sa capacité financière, déterminée en fonction de la valeur du centime additionnel communal par habitant.

³ La participation de chaque commune correspond à un écrêtage des tranches les plus élevées des revenus fiscaux des communes, selon un principe de progressivité.

Chapitre II Définitions et données déterminantes

Art. 3 Définitions

¹ On entend par valeur du centime par habitant d'une commune la valeur de son centime additionnel déterminée conformément à l'article 4, lettre b, de la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009, divisée par le nombre de ses habitants.

² On entend par valeur moyenne pondérée la moyenne pour l'ensemble des communes de la valeur du centime telle que définie à l'alinéa 1, pondérée par le nombre de ses habitants.

³ On entend par revenu fiscal moyen par habitant la moyenne par habitant des revenus perçus par l'ensemble des communes en vertu des articles 293 et suivants de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887.

Art. 4 Données déterminantes

Pour le calcul de la participation des communes au sens de l'article 5, la situation de chaque commune lors de la deuxième année précédant l'année pour laquelle est due la participation au sens de la présente loi est déterminante en ce qui concerne :

- a) la valeur du centime;
- b) l'état de la population.

Chapitre III Calcul de la participation communale

Art. 5 Détermination du montant de la participation communale

¹ Les communes participent au coût des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées, additionné des charges suivantes :

- a) subventions accordées aux ménages privés sous condition de ressources, à savoir l'ensemble des prestations catégorielles ou de comblement visées à l'article 13, alinéa 1, de la loi sur le revenu déterminant unifié, du 19 mai 2005, chèques formation, remboursement des écolages de musique, remises de cotisations AVS au sens de l'article 11, alinéa 2, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, couverture des créances des assurances pour primes impayées au sens de l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994;

- b) allocations familiales pour personnes sans activité lucrative au sens de l'article 2A de la loi sur les allocations familiales, du 1^{er} mars 1996, et allocations familiales dans l'agriculture au sens de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, du 20 juin 1952;
- c) subvention accordée à l'Hospice général pour son fonctionnement, hors politique d'asile;
- d) subventions aux établissements pour personnes handicapées au sens de la loi sur l'intégration des personnes handicapées, du 16 mai 2003;
- e) subventions aux institutions de maintien, d'aide et de soins à domicile au sens de la loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile, du 26 juin 2008;
- f) subventions aux établissements pour personnes âgées au sens de la loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées, du 4 décembre 2009.

² La participation communale n'exécède pas 4% du coût des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées, additionné des charges mentionnées à l'alinéa 1.

Art. 6 Calcul de la participation (écrêtage)

¹ Les communes dont la valeur du centime additionnel par habitant est inférieure à la valeur moyenne pondérée sont exonérées de la participation.

² La participation des autres communes est déterminée selon les taux suivants, en fonction de la valeur du centime additionnel communal par habitant par rapport à la moyenne pondérée :

- a) 80% des revenus issus de la tranche de valeur du centime égale ou supérieure à 300% de la valeur moyenne pondérée;
- b) 40% des revenus issus de la tranche de valeur du centime située entre 200% et 299,99% de la valeur moyenne pondérée;
- c) 30% des revenus issus de la tranche de valeur du centime située entre 150% et 199,99% de la valeur moyenne pondérée;
- d) 12% des revenus issus de la tranche de valeur du centime située entre 100% et 149,99% de la valeur moyenne pondérée.

³ Si la participation d'une commune calculée selon l'alinéa 2 dépasse le revenu fiscal moyen défini à l'article 3, alinéa 3, multiplié par le nombre de ses habitants, la commune concernée est exonérée pour les tranches comprises entre 150% et 299,99%.

⁴ Si la participation des communes excède le plafond fixé à l'article 5, alinéa 2, la participation de chaque commune contributrice est réduite jusqu'à due concurrence, au prorata de la participation de chaque commune.

Chapitre IV Modalités comptables

Art. 7 Communication aux communes du montant de leur participation

Le canton, soit pour lui le département chargé des finances (ci-après : département), calcule le montant de la participation à la charge des communes concernées et le communique à chacune d'elles lorsqu'il leur transmet les informations fiscales prévues par les articles 109 et 117 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, ainsi que par l'article 300A de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, de sorte à permettre l'établissement de leur budget prévisionnel.

Art. 8 Déduction du montant des acomptes

¹ Lorsqu'il verse à chaque commune les acomptes relatifs aux centimes additionnels qui lui reviennent selon l'article 300, alinéa 2, de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, le département en déduit le montant de la participation communale déterminée en application des articles 5 et 6 de la présente loi.

² Le canton ne prélève aucun émolument au titre de la présente loi.

Chapitre V Dispositions finales et transitoires

Art. 9 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 10 Dispositions transitoires

La première année de mise en vigueur de la présente loi, le montant de la participation à la charge des communes concernées leur est communiqué dès la promulgation de la présente loi.

Art. 11 Modifications à une autre loi

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC – B 6 05), est modifiée comme suit :

Art. 115, al. 5 (nouveau)

⁵ En dérogation à l'alinéa 2, les communes contributrices au sens de la loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées, du ... (*à compléter*), peuvent présenter un budget comportant un excédent de charges supérieur à leurs amortissements à concurrence du montant versé au titre de ladite loi, pour autant que leur capital propre diminué de la dette brute dépasse l'équivalent du double des revenus fiscaux moyens des 5 années précédentes.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi vise à renforcer la solidarité entre les collectivités publiques pour le financement des prestations sociales et de celles liées à l'allongement de l'espérance de vie de la population. Ces charges, indispensables au maintien de la cohésion, sont à Genève exclusivement supportées par le canton. Le présent projet de loi permet une participation des communes les plus aisées au financement de ces charges, sans altérer les ressources à disposition des communes bénéficiaires de la péréquation intercommunale. Il se limite à écrêter une partie des revenus fiscaux des communes dépassant les seuils, respectivement de 100%, 150%, 200% et 300% du potentiel fiscal des communes par habitant.

En sollicitant cette contribution communale au financement de ces charges, le Conseil d'Etat espère parvenir à terme à les impliquer également dans la conduite de politiques sociales de proximité. Il est précisé toutefois que ce projet de loi ne constitue pas une alternative aux obligations qui sont celles des communes aujourd'hui, notamment à l'égard des personnes âgées.

Les effets financiers du présent projet de loi se traduiront, dans les budgets et les comptes du canton, par une baisse de charges, comptabilisée en charge négative, répartie sur chacune des prestations concernées par la participation communale.

Rappel du contexte et chronologie

Effet « ciseaux »

Le présent projet de loi vise à réduire l'effet « ciseaux » lié à la progression des charges dites « dynamiques ». Les charges dites dynamiques sont celles dont la progression est structurellement plus rapide que celle des recettes fiscales, et ceci sans que le canton puisse réellement influencer cette progression car elle correspond à des tendances lourdes (vieillesse de la population, évolution des techniques et des coûts de la santé, report de charges fédérales sur les cantons, etc.). Si l'on se borne à comptabiliser les aides financières régies par la loi sur le revenu déterminant unifié, du 19 mai 2005 (LRDU; rs/GE J 4 06), ces charges ont crû de 20% entre 2012 et 2017, alors que les recettes fiscales du canton ont évolué de seulement 4% durant la même période. C'est ce que l'on désigne comme l'effet « ciseaux ».

Or ces charges sont, à Genève, exclusivement portées par le canton. Cette réalité est résumée dans le concept de l'effet « ciseaux », à savoir un écart mécanique et sur lequel le canton n'a guère de capacité d'influence, entre la progression d'une charge et l'évolution des recettes fiscales.

Rappelons que le canton de Genève est, avec ceux de Glaris et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, le seul à connaître une telle situation. Ainsi par exemple pour l'aide sociale financière, la charge est portée à Zurich à 80% par les communes et à 20% par le canton. La plupart des cantons suisses voient les communes porter une part prépondérante de la politique sociale. L'effet « ciseaux » y est donc plus équitablement réparti entre les niveaux institutionnels. Dans 3 autres cantons (TI, JU et VS), les communes en assument entre 25% et 38%, et au moins 50% dans les 20 autres cantons (notamment Fribourg) – cette proportion atteint même 100% dans 10 cantons. Cela n'empêche pas que les barèmes et conditions d'accès aux prestations sociales ou sanitaires y sont réglés par le droit cantonal, même si l'exécution et le financement sont assurés au moins en partie par les communes.

Loi budgétaire 2005

Le phénomène de l'effet « ciseaux » entre les communes et le canton n'est pas nouveau. Il a déjà été identifié à plusieurs reprises dans le passé et avait même conduit le Conseil d'Etat, dans le cadre du projet de budget 2005, à proposer une loi mettant à charge des communes 12,5% du coût des prestations complémentaires (après déduction des versements fédéraux), soit cette année-là 45 millions de francs. Ce projet de loi répartissait la charge entre les communes au prorata de leur population et de leur indice général de capacité financière, ce qui aurait conduit l'ensemble des communes à y participer. Il précisait que ce mécanisme serait limité à 2005 « pour autant que dans l'intervalle, l'Etat ait conclu avec l'Association des communes genevoises (ACG) un accord concernant une nouvelle répartition des tâches et des charges entre le canton et les communes. »

Ce projet de loi, qui n'avait pas fait l'objet de consultation des communes, a été balayé en votation populaire en avril 2005 (66,92% de non), comme avaient été rejetés le même dimanche la réforme de la loi sur le chômage (55,68%) et quatre autres mesures qui avaient accompagné le budget 2005, à savoir une hausse de l'impôt sur la fortune (62,37%), une suspension de la compensation de la progression à froid (62,17%), un durcissement des prestations complémentaires AI (59,46%) et une augmentation de la part de l'offre des TPG pouvant être confiée à des sous-traitants (66,30%).

Le présent projet de loi part de prémices similaires à celui de 2005, puisque le constat d'origine est le même. Toutefois, il s'en écarte sur plusieurs points importants, tant formels (notamment la consultation des communes) que matériels, puisqu'il ne sollicite de participation qu'auprès des communes les plus aisées, et sur la part la plus élevée de leurs revenus et qu'il n'impacte pas les montants soumis à la péréquation intercommunale.

Communes épargnées par l'initiative 111

Alors que les communes ont été épargnées par les charges dynamiques, elles ont aussi été tenues à l'écart de l'initiative 111 (baisse de 12% de l'impôt direct sur le revenu des personnes physiques), adoptée le 26 septembre 1999 par le peuple. En effet, celle-ci indiquait très explicitement que la baisse ne s'applique pas dans les communes. Il en résulte d'ailleurs un écart mathématique – de 12% – entre le rendement moyen d'un centime additionnel dans les communes, et celui du canton. L'écart entre le canton, soumis à l'effet « ciseaux », et les communes s'est de ce fait encore accru.

Situation financière des communes

Au final et bien que d'autres facteurs doivent être pris en considération, le canton de Genève est tout juste parvenu à contenir sa dette, malgré la forte croissance économique des 15 dernières années. A l'inverse, la fortune financière nette cumulée des communes atteint désormais 3,6 milliards de francs (patrimoine financier, moins la dette). L'excédent cumulé des communes est d'en moyenne 140 millions de francs par an depuis 20 ans, et ceci malgré la recapitalisation complète de la caisse de retraite des employés municipaux. De même, depuis l'an 2000, 32 communes ont choisi de baisser leur centime additionnel, des baisses dépassant souvent 4 centimes (Corsier, Meyrin, Veyrier, Versoix, Bardonnex, Anières, Jussy), pour atteindre même 7 centimes à Genthod, 10 centimes à Plan-les-Ouates et 11 centimes à Russin. Dans le même temps, une seule l'a augmenté, à savoir Carouge (de 1 point en 2019).

Ce nonobstant, le canton continue de soutenir financièrement les communes pour l'accomplissement d'une partie de leurs tâches. Citons quelques exemples récents à ce propos. Ainsi dans le cadre de la réforme RFFA, les communes perçoivent 20 millions de francs sur la part cantonale de l'impôt fédéral direct, et bénéficient des revenus de la fondation pour le développement de l'accueil préscolaire, financée par des cotisations salariales. La contribution du canton-employeur à cette fondation se monte à 5 millions de francs, alors que la totalité des dépenses de ladite fondation profite aux communes. A elles seules, ces réformes rapportent dès 2020 respectivement 9,5 et 12 millions de francs supplémentaires à la Ville de

Genève. Le canton contribue en outre à hauteur de 2 millions de francs par an au financement du Fonds intercommunal pour le développement urbain, verse 8 millions de francs à la Ville de Genève au titre de l'article 20 de la loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes; rs/GE L 1 10), pour participer aux charges d'entretien de la voirie municipale, sans oublier les charges annuelles d'amortissement de la subvention d'investissement au Théâtre de la Nouvelle Comédie et au Théâtre de Carouge, par exemple.

Lien avec la répartition des tâches

Au cours de la précédente législature, afin de mettre en œuvre l'article 133 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), les autorités ont suspendu les travaux sur d'éventuels transferts de charge, au profit du chantier de la nouvelle répartition des tâches. Conformément aux engagements pris par le Conseil d'Etat et à la demande expresse du Grand Conseil, ces travaux ont été conduits sur une base de concertation. L'ensemble des projets de loi déposés au Grand Conseil dans le cadre de ce chantier avaient recueilli le soutien de l'unanimité des communes dans le cadre des consultations.

La loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24 septembre 2015 (LRT; rs/GE A 2 04), fixe le principe selon lequel les transferts doivent avoir un impact neutre sur les finances communales, respectivement cantonales. Ainsi, lorsqu'une tâche est transférée du canton aux communes, ou des communes au canton, elle s'accompagne du transfert des montants alloués à cette tâche par la collectivité qui l'assumait jusque-là. Ces transferts transitent aujourd'hui encore par un mécanisme de fonds de régulation, en attendant une possible bascule fiscale permettant de compenser entièrement ces transferts. Cette bascule fiscale n'interviendrait toutefois que lorsque les sommes en jeu atteindront une taille critique permettant de justifier un tel chantier. A ce jour en effet, l'ensemble des tâches transférées dans le cadre de la LRT correspondent à 17,5 millions de francs du canton vers les communes, contre 14,5 millions de francs des communes au canton. Le solde net du fonds de régulation atteint donc à peine 3 millions de francs, au profit des communes.

Ainsi, le projet de loi actuel n'est pas intégré aux mécanismes de la répartition des tâches prévoyant une neutralité financière d'éventuels transferts. Comme l'avait annoncé le Conseil d'Etat dans son programme de législature, il ne s'agit pas seulement de mieux répartir les tâches, mais d'entamer le chantier « d'une répartition plus équitable des coûts et des ressources entre le canton et les communes. »

Autonomie communale et double consultation des communes

La loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; rs/GE B 6 05), à son article 2, alinéa 1, rappelle que l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales. L'autonomie communale s'exerce dans le cadre que lui impose la législation fédérale et cantonale, conformément à l'article 50, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) (« L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal »), et aux articles 132, alinéa 2, et 133, alinéa 2 Cst-GE. C'est ainsi d'ailleurs qu'une loi cantonale est indispensable pour imposer aux communes des charges contraintes, comme c'est le cas pour l'article 295 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP; rs/GE D 3 05) (portant sur le fonds de péréquation des personnes morales), pour la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI; rs/GE B 6 08), ou encore pour les règles de contribution au Fonds intercommunal pour le développement urbain, fixées dans la législation cantonale. Le présent projet de loi appartient à la même logique.

Si le Grand Conseil – et le peuple en cas de référendum ou de modification constitutionnelle – peuvent donc fixer les limites de l'autonomie communale, des garanties sont données aux communes pour faire entendre leur point de vue et valoir leurs spécificités en amont d'une telle législation. Ces garanties sont assurées à l'article 2, alinéa 2 LAC, qui prescrit que, « lorsqu'un projet de portée législative ou réglementaire de rang cantonal concerne spécifiquement une ou plusieurs communes, l'ACG, la Ville de Genève et les communes particulièrement concernées sont consultées ». Cette consultation doit permettre aux communes d'émettre des critiques ou des propositions visant à améliorer ou à empêcher la réforme proposée.

A propos du présent projet de loi, la consultation s'est faite en deux temps. Une première procédure de consultation a été conduite, sur les principes, par courrier adressé le 31 octobre 2018 à l'ACG, avec un délai de réponse au 1^{er} mars 2019. Une présentation par le conseiller d'Etat chargé des affaires communales s'est tenue le 21 novembre 2018 devant l'assemblée générale de l'ACG. La consultation portait sur l'intention de parvenir, progressivement, à une participation communale de 90 millions de francs aux coûts de la politique sociale. Outre la question de principe de cette participation, le Conseil d'Etat a aussi proposé différentes modalités pour la répartition de cette charge entre les communes. L'ACG a répondu avec célérité le 31 janvier 2019, opposant une fin de non-recevoir sur le principe sans discuter des modalités éventuelles.

Par la suite, le Conseil d'Etat a cherché à rétablir le dialogue et a organisé 4 rencontres avec le bureau de l'ACG, le 14 avril, le 24 mai, le 7 juin et le 21 juin 2019, en vue de parvenir à une solution acceptable. Le conseiller d'Etat chargé des affaires communales, sur mandat du Conseil d'Etat et de sa délégation aux affaires communales, est venu présenter un avant-projet de loi à l'assemblée générale de l'ACG du 19 juin 2019. Cet avant-projet de loi, qui fixait des modalités spécifiques de répartition de la charge entre les communes, a été formellement mis en consultation fin juin 2019.

Simultanément à cette consultation, le Conseil d'Etat et l'ACG se sont engagés en vue de la signature d'un protocole d'accord fixant les règles d'une négociation en vue de transferts de charges, assorties de compétences, du canton aux communes. Le Conseil d'Etat a accepté de surseoir au dépôt du projet de loi au profit de cette démarche, dont les premiers résultats sur de possibles transferts de tâches devaient intervenir à la fin du premier semestre 2020. L'ACG a néanmoins répondu formellement à la consultation de juin 2019, en s'y opposant à nouveau sans entrer en matière sur aucune modalité.

La première étape des négociations ouvertes sous l'égide du protocole d'accord, achevée au 1^{er} semestre 2020, n'a pas donné de résultats satisfaisants du point de vue du Conseil d'Etat. C'est la raison pour laquelle il propose désormais au Grand Conseil l'adoption du présent projet de loi, qui a encore été adapté par rapport à celui qui était soumis à consultation afin de pallier d'éventuels risques pour certaines communes.

Mécanisme de l'écrêtage

Pour s'écarter des défauts de la loi rejetée en 2005 par le peuple, le projet de loi mis en consultation en juin 2019 se fondait sur le principe de l'écrêtage des tranches de revenus les plus élevées des communes. Il s'agissait d'indiquer que les communes dont la valeur du centime (= rendement d'un centime d'impôt par habitant) dépasse 100% de la valeur moyenne cantonale devraient participer à hauteur d'un taux, à définir, pour chaque tranche supérieure à ces 100%. Les taux proposés étaient les suivants :

- 5% de la part des revenus située entre 100% et 119%;
- 10% de la part située entre 120% et 149%;
- 20% de la part située entre 150% et 199%;
- 40% de la part située entre 200% et 300%;
- 80% de la part dépassant 300%.

La valeur du centime (ou son rendement) est une donnée qui ne peut pas être influencée par la commune, en augmentant ou en diminuant sa fiscalité. Elle exprime tout simplement la capacité contributive de ses contribuables.

Selon les comptes 2019, 28 communes sur 45 se situent au-dessous de la valeur moyenne cantonale (100%). La commune disposant du potentiel de ressources fiscales le plus faible par habitant est Onex, avec une valeur de centime atteignant à peine 38% de la moyenne cantonale. A l'autre extrémité, la commune de Coligny peut compter sur un potentiel de ressources près de cinq fois supérieur à la moyenne cantonale (494,7%).

Les indices se déclinent, selon les comptes 2019 des communes, conformément au tableau ci-dessous :

Valeur du centime communal par habitant, en pourcentage de la moyenne cantonale – selon les comptes 2019

Commune	Valeur	Commune	Valeur
COLOGNY	494,70%	GRAND-SACONNEX	82,55%
ANIÈRES	304,92%	TROINEX	82,23%
RUSSIN	203,50%	MEINIER	77,47%
VANDOEUVRES	181,13%	AVUSY	75,78%
GENTHOD	180,90%	CARTIGNY	75,07%
PLAN-LES-OUATES	174,55%	AIRE-LA-VILLE	74,71%
CHOULEX	167,51%	VEYRIER	74,66%
JUSSY	164,82%	BARDONNEX	71,43%
COLLONGE-BELLERIVE	163,50%	LANCY	70,62%
SATIGNY	145,07%	PUPLINGE	69,04%
PREGNY-CHAMBÉSY	135,79%	CONFIGNON	68,46%
GY	122,05%	LACONNEX	66,23%
HERMANCE	120,33%	COLLEY-BOSSY	65,12%
CHÈNE-BOUGERIES	118,08%	THÔNEX	64,26%
CORSIER	116,77%	BERNEX	62,22%
BELLEVUE	115,66%	VERSOIX	60,32%
GENÈVE	111,29%	SORAL	59,27%
CÉLIGNY	100,12%	CHÈNE-BOURG	53,06%
CAROUGE	95,56%	DARDAGNY	52,29%
PRESINGE	87,81%	VERNIER	49,49%
MEYRIN	86,07%	AVULLY	42,99%
PERLY-CERTOUX	84,37%	CHANCY	39,64%
		ONEX	38,83%

Cet écrêtage conduisait à une somme variant, chaque année, en fonction de la valeur du centime de chaque commune. Ainsi lorsqu'une commune réalise un revenu exceptionnel comme ce fut le cas pour Anières en 2014, elle peut atteindre une valeur de centime plus de vingt fois supérieure à la moyenne cantonale (2033% pour Anières en 2014).

La somme totale des montants écrêtés de la sorte n'aurait pas suffi à couvrir avec certitude l'objectif initial de 90 millions de francs de participation communale. C'est pourquoi le projet envoyé en consultation en 2019 introduisait le principe d'un multiplicateur appliqué à la contribution de chaque commune pour assurer l'atteinte de l'objectif. Cette idée a toutefois été retirée du présent projet de loi, afin d'éviter de percevoir des montants excessifs des années où les communes percevraient des ressources fiscales inférieures.

Mécanismes du présent projet de loi

Le présent projet de loi s'écarte de celui mis en consultation sur 2 éléments fondamentaux : les seuils d'écrêtage et les taux appliqués, d'une part, et le renoncement au multiplicateur, d'autre part.

Seuils d'écrêtage et taux appliqués

S'agissant des seuils et des taux choisis, ils ont été simplifiés comme suit :

- 12% de la part des revenus située entre 100% et 149,99%;
- 30% de la part située entre 150% et 199,99%;
- 40% de la part située entre 200% et 299,99%;
- 80% de la part égale ou supérieure à 300%.

Renoncement au multiplicateur

S'agissant du multiplicateur, son abandon conduit à plafonner la participation communale aux montants réellement écrêtés, si ceux-ci n'atteignent pas le total de la participation communale visée. Concrètement, la facture transférée aux communes, au lieu d'atteindre 20 millions de francs en 2021, 50 millions de francs en 2022 et 90 millions de francs en 2023, sera de 44 millions de francs en 2021 (selon les comptes 2019), 36,6 millions de francs en 2022 (selon les estimations de recettes 2020 à ce jour), 37,8 millions de francs en 2023 (selon les estimations de recettes 2021 à ce jour).

Plafonnement

Afin de préserver les flux en faveur des communes bénéficiaires de la péréquation intercommunale des ressources, les sommes ainsi écrêtées ne

sont pas portées en déduction des revenus des communes riches pour le calcul de leur indice de capacité financière.

Par contre, il est apparu que les taux ci-dessus, assortis aux charges de péréquation, pourraient affecter excessivement une commune qui réaliserait un revenu exceptionnel. Pour Coligny, la facture serait en effet de 24 millions de francs au titre de la présente loi, et d'environ 25 millions de francs au titre de la péréquation. Il ne resterait à cette commune plus que 7 millions de francs de recettes fiscales pour ses autres charges, contre 56 millions de francs de recettes effectives. Coligny disposerait dans ce cas de figure de ressources équivalant à moins de la moitié de la moyenne cantonale, par habitant.

Afin d'éviter ces effets pervers, un plafond est introduit à la participation communale au sens du présent projet de loi. Si la contribution communale calculée selon les critères du présent projet de loi dépasse 3 197 francs par habitant (soit le revenu fiscal moyen par habitant aux comptes 2019), les tranches de revenus situées entre 150% et 299,99% de la moyenne cantonale pondérée sont exonérées de prélèvement, ce qui préserve la capacité financière de la commune.

Mesures d'accompagnement

Modification de l'article 131 LAC

Simultanément au dépôt du présent projet de loi, le Conseil d'Etat est soucieux de tenir compte de l'impact que la crise du COVID-19 peut entraîner sur les recettes fiscales de l'ensemble des communes. C'est ainsi que, conformément à la demande formulée par l'ACG au début de l'été, il déposera conjointement au présent projet de loi un second projet de loi visant à renforcer l'article 131 LAC.

Cet article 131 a été introduit afin d'éviter qu'une baisse de recettes liée à l'introduction de la RFFA ne contraigne les communes à réduire leurs prestations à la population. Il leur permet, pour les 5 années suivant l'introduction de la RFFA, d'adopter des budgets présentant un excédent de charges (déficit) équivalent à la perte fiscale estimée sur l'impôt sur les personnes morales, sans avoir à présenter un plan de retour à l'équilibre dans les 4 ans. Devant les incertitudes de l'impact économique du COVID-19, les communes sollicitent un allongement de ce délai, qui s'étendrait des exercices 2020 à 2027 au lieu de 2020 à 2024. Cet allongement fera l'objet d'un autre projet de loi.

Adaptation de la durée d'amortissement du patrimoine administratif

Si le présent projet de loi devait entrer en vigueur, le Conseil d'Etat s'engage par ailleurs à modifier le règlement d'application de la loi sur l'administration des communes, du 26 avril 2017 (RAC; rs/GE B 6 05.01), qui fixe la durée minimale d'amortissement du patrimoine administratif des communes (art. 40, al. 7, lettres c et d). En effet, ces dispositions contraignent aujourd'hui les communes à amortir cette catégorie d'actifs – en particulier les travaux de génie civil et les bâtiments et constructions neuves, y compris la valeur du terrain et les rénovations – en 30 ans. Le Conseil d'Etat envisage d'allonger cette durée à 35 ans, voire 40 ans (durée d'amortissement à laquelle se plie le canton pour cette catégorie d'actifs). Cela permettrait de dégager de la marge budgétaire pour toutes les communes, surtout celles dont le patrimoine administratif représente une charge importante. Pour la Ville de Genève, le passage à une durée de 40 ans permettrait une économie budgétaire annuelle équivalente au coût de sa participation aux mécanismes du présent projet de loi.

Plus la durée d'amortissement est courte, plus la charge budgétaire d'amortissement par année est élevée. Selon les principes financiers, la durée d'amortissement est en principe dictée par la durée d'utilisation des actifs concernés. C'est ainsi que le RAC impose une durée maximale d'amortissement de 4 ans pour les systèmes informatiques et de communication, étant donné leur obsolescence rapide. Toutefois, les normes comptables se fondent souvent sur des pratiques importées des pays anglo-saxons, en particulier les Etats-Unis, où les normes de construction tant privées que publiques sont assez éloignées des nôtres. La qualité des normes et l'exigence de résistance pratiquée en Suisse et dans notre canton pour les constructions publiques ne justifient pas le maintien d'un amortissement sur 30 ans seulement. Lors du passage au nouveau manuel comptable MCH2, la pourtant très prudente Conférence intercantonale des autorités de surveillance des finances communales avait recommandé une durée cible de 33 ans, tout en reconnaissant que la durée d'utilisation des biens visés est nettement supérieure (entre 40 et 60 ans pour les travaux de génie civil, routes, canaux, ponts ou tunnels, et 25 à 50 ans pour les bâtiments). C'est ainsi que dans de nombreux cantons, la durée maximale d'amortissement pour cette catégorie d'actifs est fixée à 35 ans, dans d'autres à 40 ans, voire 45 ans.

Pas d'impact sur la péréquation

Le présent projet de loi n'a pas d'influence sur les différents mécanismes de péréquation intercommunale.

En effet, la péréquation intercommunale repose sur les éléments suivants :

- les articles 295 et 295A LCP et le règlement d'application de diverses dispositions de la loi générale sur les contributions publiques, du 30 décembre 1958 (RDLC; rs/GE D 3 05.04), qui se fondent sur une référence à la capacité financière des communes et s'opèrent principalement par :
 - un partage des impôts des personnes physiques entre la commune du domicile du contribuable et la commune de son activité professionnelle ou encore de celle avec laquelle il a d'autres liens économiques (« part privilégiée »),
 - une répartition d'une part du produit des impôts sur les personnes morales au profit d'un fonds de péréquation intercommunal. Ce dispositif de péréquation, inclus dans le système de perception de l'impôt sur le revenu, procure aux communes bénéficiaires des ressources non affectées dont elles disposent librement;
- la LRPFI;
- le fonds intercommunal (FI), dont l'existence et les règles de contribution sont fixées aux articles 27 et suivants LRPFI et dont les statuts figurent au recueil systématique de la législation genevoise (rs/GE B 6 08.05). Sa vocation est essentiellement la prise en charge des intérêts des emprunts contractés par les communes les moins favorisées pour le financement de leurs équipements.

Dans aucun des mécanismes prévus par les dispositifs péréquatifs ci-dessus, les charges prévues par le présent projet de loi ne peuvent conduire à une baisse de la contribution des communes les plus favorisées à la solidarité intercommunale. Dans le cadre des discussions conduites au printemps 2019 entre la délégation du Conseil d'Etat aux affaires communales, et le bureau de l'ACG, ce point avait été relevé, en particulier s'agissant des mécanismes prévus par l'article 295 LCP pour le financement du fonds de péréquation des personnes morales. En effet, bien que le Conseil d'Etat ait pris l'habitude de consulter l'ACG sur les modalités de répartition du financement de ce fonds entre les communes et d'appliquer systématiquement les modalités proposées par celle-ci, l'article 295, alinéa 4 LCP confie au seul Conseil d'Etat la compétence de fixer ces modalités *in fine*. Ainsi, dans l'hypothèse où des communes feraient opposition à l'avenir à ces modalités, le Conseil d'Etat conserverait la compétence de fixer ces modalités en s'appuyant sur les règles adoptées par l'ACG depuis environ deux décennies.

Commentaire article par article

Article 1 But

L'article fixe le but de la loi, à savoir déterminer les règles qui s'appliquent pour la répartition du financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées.

Article 2 Principe

Alinéa 1

L'alinéa 1 fixe le principe de la participation des communes auxdites charges.

Alinéa 2

L'alinéa 2 précise que la participation de chaque commune est calculée en fonction de son potentiel fiscal, exprimé par la valeur du centime additionnel communal par habitant. Il est rappelé ici que la « valeur du centime additionnel » correspond au rendement fiscal effectif de chaque centime d'impôt, dans une commune donnée. La valeur du centime n'est donc pas influençable par des choix politiques de la commune : elle est l'expression la plus immédiate de la richesse de ses contribuables.

Alinéa 3

Enfin, l'alinéa 3 précise que la participation de chaque commune correspond à un « écrêtage » (étymologie : enlever la crête, prendre une partie de la partie supérieure), qui respecte le principe de progressivité. Cela signifie que la participation des communes sera perçue sur la part la plus élevée de leur potentiel fiscal, et de manière progressive.

L'article 6 définit les modalités concrètes de ce principe.

Article 3 Définitions

Le présent article vise à définir de manière précise les concepts utilisés dans les articles consacrés au calcul de la participation communale. Ces définitions se réfèrent à celles déjà pratiquées aujourd'hui dans le cadre de la LRPFI.

Alinéa 1

La valeur du centime par habitant d'une commune est un concept essentiel du présent projet de loi. En effet, c'est en fonction de cette donnée que sont fixés les taux d'écrêtage des revenus communaux. Selon l'article 4 LRPFI, la valeur du centime est « le montant des recettes fiscales pour une commune durant une année fiscale donnée, tel que produit par les centimes additionnels

sur l'impôt cantonal concerné, divisé par le taux des centimes additionnels applicable; les ajustements intervenus durant l'année fiscale en cause mais liés à des années fiscales précédentes sont également pris en considération pour le calcul du montant des recettes, indépendamment du taux des centimes additionnels applicable lors des années fiscales précédentes ».

La valeur du centime est donc l'équivalent, en francs, de ce que rapporte, dans une commune donnée, un centime additionnel. On pourrait également parler de « rendement du centime ». Cette donnée exprime le potentiel fiscal des contribuables d'une commune. La valeur du centime par habitant est donc le rendement d'un centime additionnel, pondéré par le nombre d'habitants. Selon les comptes 2019, la valeur du centime à Cologny est de 2 082 041 francs. Pondérée par le nombre de ses habitants, cette valeur est de 373,07 francs. A l'autre opposé du canton, à Onex, un centime additionnel rapporte à la commune 559 396 francs, soit seulement 29,28 francs par habitant. L'écart entre Onex et Cologny, pour cette valeur du centime par habitant, est donc en 2019 dans un rapport de 1 à 12,75.

Alinéa 2

La valeur moyenne pondérée est utilisée, dans le présent projet de loi, pour déterminer l'écart pour chaque commune entre la valeur de son centime additionnel par habitant, avec la moyenne de cette valeur dans l'ensemble des communes. Selon les comptes 2019, cette valeur est de 75,41 francs par habitant. Cette donnée devient l'indice de référence (100%). C'est l'écart entre la valeur du centime de chaque commune et cet indice de référence qui déterminera les taux d'écrtage appliqués.

Alinéa 3

Le revenu fiscal moyen par habitant est lui aussi une valeur essentielle pour le présent projet de loi. Contrairement aux autres données, celle-ci est influencée par le taux de centime appliqué dans les communes. Toutefois, comme il n'est pas calculé individuellement pour chaque commune, mais à l'échelle des 45 communes, ces variations restent triviales. Ainsi, ce revenu fiscal correspond à la somme des revenus fiscaux communaux des 45 communes, divisée par le nombre d'habitants du canton. Il indique les recettes fiscales moyennes, par habitant, de l'ensemble des communes. Selon les comptes 2019, ce revenu fiscal moyen par habitant est de 3 083 francs.

Article 4 Données déterminantes

Cet article indique que les données (revenus fiscaux et population) déterminantes pour fixer le calcul de la participation communale l'année N correspondent aux données de l'année N-2. Ce mécanisme, qui est également appliqué pour calculer la participation des communes aux charges de péréquation intercommunale, permet de fonder ce calcul sur des données fiables (les comptes révisés et approuvés de l'année N-2), et de les intégrer dans les temps pour l'établissement des budgets.

Il aurait été possible d'appliquer les données de l'année N. Cela aurait toutefois conduit à des variations importantes entre les budgets et les comptes, des années où une commune devait connaître une évolution sensible de ses recettes fiscales.

Article 5 Détermination du montant de la participation communale

Alinéa 1

L'alinéa 1 détaille l'ensemble des charges auxquelles les communes devront participer. Cette liste s'inspire du modèle de la « facture sociale » dans le canton de Vaud, avec deux différences principales :

- elle ne comprend pas le coût des mesures cantonales en matière de chômage;
- le présent projet de loi vise une participation communale à hauteur de 4% (al. 2) de l'ensemble de ces charges, contre 50%, actuellement, dans le canton de Vaud.

Les mesures cantonales en matière de chômage ne sont pas incluses dans le présent projet de loi car il apparaît que ces charges sont réellement sous le contrôle du canton, qui peut exercer une pleine influence sur leur évolution. Il n'en va pas de même pour les autres charges, dont la progression dépend de facteurs structurants à long terme et de tendances lourdes sur lesquelles le canton n'a que peu d'influence directe (démographie, progression des coûts de la santé, transferts de charges de la Confédération). Pour ces charges-là, le présent projet de loi vise une participation solidaire des communes les plus aisées à l'effort cantonal.

Il est rappelé la liste des prestations catégorielles ou de comblement visées à l'article 13, alinéa 1 LRDU :

- les subsides de l'assurance-maladie;
- l'avance des pensions alimentaires;
- les allocations de logement;

- les subventions personnalisées habitations mixtes (HM);
- les prestations complémentaires fédérales à l'AVS;
- les prestations complémentaires fédérales à l'AI;
- les prestations complémentaires cantonales à l'AVS;
- les prestations complémentaires cantonales à l'AI;
- les bourses d'études;
- les prestations complémentaires familiales;
- l'aide sociale;
- l'aide sociale aux rentiers AVS/AI.

Alinéa 2

Cet alinéa fixe la cible de participation communale espérée, à terme, à savoir 4% des charges ci-dessus. Cette cible est toutefois indiquée comme un plafond, et non comme un seuil minimal. Ainsi, dans l'hypothèse où le produit de l'écrêtage ne suffit pas à atteindre ces 4%, il ne sera pas perçu de participation supplémentaire. Les 4% ne seront donc atteints que si l'écrêtage rapporte suffisamment de ressources.

Le taux de 4% a été calculé pour correspondre à l'objectif initial de 90 millions de francs, prévu au début de la législature et dans les 2 procédures de consultation conduites en 2018 et 2019 auprès des communes. Ce montant de 90 millions de francs correspond d'ailleurs à une fraction des excédents de revenus moyens des communes au cours des 20 dernières années.

Article 6 Calcul de la participation (écrêtage)

Cet article définit les modalités et taux permettant de calculer la participation de chaque commune.

Alinéa 1

Selon cet alinéa, les communes dont la valeur du centime par habitant est inférieure à la valeur moyenne cantonale (100%) sont exonérées de toute participation. Selon les comptes 2019, 27 communes sur 45 seront donc exonérées de toute participation en 2021, à savoir (dans l'ordre décroissant de leur valeur de centime en 2019) : Carouge, Presinge, Meyrin, Perly-Certoux, Grand-Saconnex, Troinex, Meinier, Avusy, Cartigny, Aire-la-Ville, Veyrier, Bardonnex, Lancy, Puplinge, Confignon, Laconnex, Collex-Bossy, Thônex, Bernex, Versoix, Soral, Chêne-Bourg, Dardagny, Vernier, Avully, Chancy, Onex. Cette liste peut bien sûr évoluer, de manière toutefois peu sensible, d'année en année, en fonction de l'évolution de leur potentiel fiscal.

Alinéa 2

Cet alinéa fixe les taux d'écrêtement par tranche de revenus dépassant la valeur moyenne cantonale.

Les taux de participation sont calculés pour chaque portion de revenus. Il n'y a donc pas d'effet de seuil induit par ce projet de loi.

Alinéa 3

Cet alinéa fixe un plafond pour éviter qu'une commune contributrice se trouve en situation difficile en raison du cumul des taux visés à l'alinéa 2. Les taux perçus jusqu'à 299,99% de la valeur moyenne cantonale du centime par habitant, à eux seuls, ne peuvent plonger aucune commune en difficulté, car ils n'atteignent jamais la moitié du seuil visé. Ainsi, chacune de ces communes conservera, après le calcul de sa participation au sens du présent projet de loi et au sens de la péréquation, des ressources fiscales nettement supérieures à la moyenne cantonale.

En revanche, des difficultés pourraient apparaître dès qu'une commune dépasse 300% de la moyenne cantonale, comme cela a été expliqué dans la partie générale de cet exposé des motifs, sous le titre « mécanismes du projet de loi ». En particulier, si une commune réalise un revenu exceptionnel comme celui qu'a connu Anières en 2014, le cumul de sa contribution et de celle qu'elle doit aux autres communes au sens de la péréquation intercommunale pourrait la plonger dans le rouge.

La perception de 80% de la part dépassant 300% de la moyenne cantonale étant équitable, surtout en cas de revenu exceptionnel, le présent projet de loi exonère la tranche de revenus médiane (150% à 299,99%) si le calcul total de la charge devait excéder le revenu fiscal moyen par habitant, soit environ 3 197 francs selon les comptes 2019. Appliqué au cas d'Anières en 2014, ce mécanisme aurait permis, en 2016, une contribution de cette commune à hauteur de 92,5 millions de francs. Sans ce mécanisme, elle aurait contribué à hauteur de 96 millions de francs. Le plafond est plus parlant pour une situation sans revenu exceptionnel, à savoir celle de Coligny selon les comptes 2019. Cette commune dispose d'une valeur de centime par habitant de 494,70% de la valeur moyenne cantonale. Sans cet alinéa 3, sa contribution serait de plus de 26 millions de francs en 2021, auxquels s'ajouteraient autant en termes de péréquation intercommunale. Ainsi, plus de 51 millions de francs sur ses 60,4 millions de francs de recettes fiscales lui échapperaient par les mécanismes cumulés du présent projet de loi et de la péréquation. Elle ne disposerait alors plus que de l'équivalent, en recettes fiscales par habitant pour ses propres tâches, de ce dont disposent les communes les moins aisées.

En revanche, avec le présent alinéa, sa contribution resterait importante, à 19,7 millions de francs, mais plus supportable dans l'ensemble. Il est possible qu'à terme, certaines des communes dont le taux de centimes (niveau d'imposition) est le plus bas, comme Coligny (29), Genthod (25) ou Vandœuvre (31), choisissent de le relever légèrement. A Coligny, chaque centime additionnel rapporterait environ 2 millions de francs à la commune.

D'autres mécanismes du présent projet de loi atténuent également l'impact pour ce type de communes en leur permettant, aussi longtemps qu'elles disposent d'une importante fortune financière, d'en disposer afin d'éviter d'avoir à relever le taux d'imposition.

Alinéa 4

Dans l'hypothèse où les revenus calculés selon les modalités de l'écrêtage devaient, un jour, excéder les 4% du coût de la facture sociale selon l'article 3, alinéa 1, la participation de chaque commune devra être recalculée en proportion en appliquant la simple « règle de trois ».

C'est par exemple ce qui se serait produit si le présent projet de loi avait été en vigueur en 2014, année du premier revenu exceptionnel à Anières (130 millions de francs de revenus fiscaux, contre moins de 10 millions de francs les années précédentes). Si les 4% de la facture sociale, cette année-là, s'étaient élevés à 90 millions de francs (soit la valeur correspondant à cette portion des charges au projet de budget 2021), l'écrêtage de l'ensemble des communes aurait, lui, rapporté environ 105 millions de francs. La cible de 90 millions de francs correspondant à 94,5% du produit de l'écrêtage, la participation de chaque commune contributrice aurait dû être revue à la baisse, en appliquant le multiplicateur 0,945.

Article 7 Communication aux communes du montant de leur participation

Cet article est calqué sur la pratique constante en matière de péréquation intercommunale.

Article 8 Déduction du montant des acomptes

Cet article est calqué sur la pratique constante en matière de péréquation intercommunale. Etant donné que le canton est le percepteur pour l'ensemble des collectivités publiques, il n'y aura donc pas de facturation du canton aux communes au sens du présent projet de loi. Les communes recevront du canton la part nette qui leur revient après prélèvement de leurs charges de transfert.

Article 9 Entrée en vigueur

L'intention du Conseil d'Etat est de permettre l'entrée en vigueur de cette loi dès l'exercice budgétaire 2021.

Article 10 Dispositions transitoires

Le présent projet de loi étant déposé en septembre 2020, il n'est évidemment pas possible, la première année, de respecter le délai de communication des données aux communes prévu à l'article 7. C'est pourquoi cette disposition indique que l'information sera communiquée dès la promulgation de la loi pour être intégrée aux budgets communaux concernés.

Article 11 Modifications à une autre loi

Article 115, al. 5 LAC

Pour les communes les plus aisées, en particulier pour Cologny, l'impact cumulé du présent projet de loi, des charges de péréquation intercommunale et des autres charges courantes pourrait conduire, de manière ponctuelle, à des excédents de charges dépassant le niveau de leurs amortissements. Cela est d'autant plus vrai que, dans ces communes aisées, le niveau des amortissements est particulièrement bas, car elles ont en général amorti leur patrimoine administratif à un rythme plus soutenu que la durée maximale exigée.

Néanmoins, ces communes disposent de ressources financières importantes, sous forme de capitaux propres, qui leur permettront d'éponger d'éventuels déficits sans risque. Ainsi, même en limitant les capitaux propres à son patrimoine financier après déduction de la dette, Cologny dispose selon les comptes 2019 d'une fortune financière nette de 243,6 millions de francs, soit l'équivalent de ses revenus fiscaux cumulés des 5 précédentes années. Une commune comme Collonge-Bellerive dispose de son côté d'une fortune financière nette de 145 millions de francs, soit l'équivalent de ses recettes fiscales cumulées des 7 dernières années. Sans parler du cas particulier d'Anières, avec une fortune financière nette de 193 millions de francs, équivalant à près de 12 années cumulées de recettes fiscales.

Le présent alinéa permet donc à ces communes, du moment que leurs capitaux propres les mettent à l'abri, d'assumer d'éventuelles charges importantes en cas de revenu exceptionnel sans avoir à augmenter leur fiscalité.

Il est d'ailleurs important de relever que l'article 115 LAC, actuellement, empêche totalement des communes de ce type d'utiliser leur fortune pour des prestations au profit de leurs citoyens. En effet, l'interdiction qui leur est faite

de présenter un excédent de charges supérieur au niveau des amortissements, interdiction quasi absolue de déficit puisque ces communes ont déjà en grande partie amorti leur patrimoine administratif, verrouille ce patrimoine financier. Ces sommes sont donc bloquées dans le patrimoine financier desdites communes qui sont dans l'impossibilité juridique d'y puiser pour en faire profiter leur population.

Conclusion

Le présent projet de loi traduit dans les faits une intention politique affirmée depuis de nombreuses années, celle de renforcer non seulement la solidarité horizontale entre les communes, mais aussi la solidarité verticale entre les communes les plus riches et le canton. Cette solidarité est à Genève d'autant plus nécessaire que, contrairement à la plupart des autres cantons, notre République est la seule dans laquelle l'ensemble des coûts de la politique sociale est assumé par le canton.

Le présent projet de loi rapporte certes moins au canton que les montants initialement prévus dans le cadre du programme de législature, pour autant que les recettes fiscales des communes restent au niveau actuel. La participation communale augmentera toutefois en fonction de l'augmentation des plus hauts revenus des communes, à concurrence des 4% du coût de la politique sociale et de soutien aux personnes âgées.

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

Annexes :

- 1) *Préavis financier.*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet.*
- 3) *Réponses de l'Association des communes genevoises aux procédures de consultation conduites en 2018 et en 2019.*
- 4) *Tableau de l'impact cumulé du présent projet de loi sur les communes en 2021 et de l'allongement de la durée d'amortissement du patrimoine administratif.*
- 5) *Tableau comparatif de la valeur du centime additionnel par habitant dans les communes selon les comptes 2019.*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le département de la cohésion sociale.
- ♦ Objet : Projet de loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des mesures de soutien aux personnes âgées
- ♦ Rubrique budgétaire concernée : 04 362200 ; 05 362200 ; 08 362200
- ♦ Numéro et libellé du programme concerné :

C01 Mesures et soutien financier individuel en matière d'action sociale ;
C02 Soutien financier individuel aux personnes âgées ; C03 Actions et soutien financier individuel en faveur des personnes handicapées ;
C04 Soutien à la famille et à l'intégration ; G01 Logement et planification foncière; K01 Réseau de soins et actions en faveur des personnes âgées

- ♦ Planification des charges et revenus de fonctionnement du projet de loi :

oui non Le tableau financier annexé au projet de loi intègre la totalité des impacts financiers découlant du projet.

(en mlis de fr.)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Dès 2027
Ch. personnel	-	-	-	-	-	-	-	-
Biens et services et autres ch.	-	-	-	-	-	-	-	-
Ch. financières	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres charges	(44.0)	(36.6)	(37.8)	(37.8)	(37.8)	(37.8)	(37.8)	(37.8)
Total charges	(44.0)	(36.6)	(37.8)	(37.8)	(37.8)	(37.8)	(37.8)	(37.8)
Revenus	-	-	-	-	-	-	-	-
Total revenus	-							
Résultat net	44.0	36.6	37.8	37.8	37.8	37.8	37.8	37.8

♦ Inscription budgétaire et financement :

- oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au budget de fonctionnement dès 2021, conformément aux données du tableau financier.
- oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au plan financier quadriennal 2021-2024.
- oui non Autre remarque : Les estimations prévues dès 2022 peuvent s'écarter de la capacité réelle de participation des communes, qui dépend de la capacité financière des communes en année n-2.

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat et à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), sous réserve que l'imputation budgétaire et comptable (en charge négative) prévue par ce projet de loi et par le projet de loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2021, fasse l'objet d'une disposition particulière dans le Règlement sur l'établissement des états financiers (REEF) (D 1 05.15), car ce traitement comptable et budgétaire constitue une dérogation au principe du produit brut et à la non-compensation des charges et revenus (normes IPSAS et MCH2).

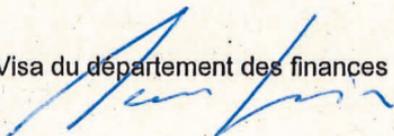
Genève, le : 1^{er} septembre 2020 Signature du responsable financier :



2. Approbation / Avis du département des finances

- oui non Remarque(s) complémentaire(s) du département des finances :

Genève, le 1^{er} septembre 2020 Visa du département des finances :



N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, le tableau financier et ses annexes transmis le 31 août 2020.

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi sur la participation des communes au financement des prestations sociales et des
mesures de soutien aux personnes âgées**

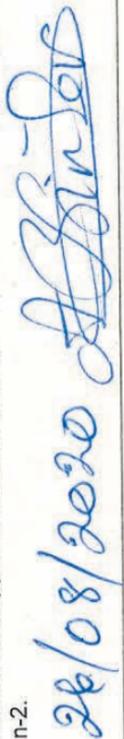
Projet présenté par le département de la cohésion sociale

(montants annuels, en mios de fr.)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	dès 2028
TOTAL charges de fonctionnement	-44.02	-36.61	-37.80	-37.80	-37.80	-37.80	-37.80	-37.80
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	-0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	-44.02	-36.61	-37.80	-37.80	-37.80	-37.80	-37.80	-37.80
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	44.02	36.61	37.80	37.80	37.80	37.80	37.80	37.80

Remarques :

Les estimations prévues dès 2022 peuvent s'écarter de la capacité réelle de participation des communes, qui dépend de la capacité financière des communes en année n-2.

Date et signature du responsable financier :

26/08/2020 



ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES
Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
Tél. 022 309 33 50 Fax 022 309 33 55
Correspondance : case postale 1276
info@acg.ch - www.acg.ch

580-2019

 REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE CONSEIL D'ETAT	
01 FEV. 2019	
<input checked="" type="checkbox"/> PLCE <input type="checkbox"/> Traitement dép. <input type="checkbox"/> Pour info.	AR : <input type="checkbox"/> oui <input checked="" type="checkbox"/> non

République et canton de Genève
Conseil d'Etat
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3964
1211 Genève 3

Carouge, le 31 janvier 2019

Concerne : partage de l'évolution de charges contraintes entre le canton et les communes – consultation des communes

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,
Mesdames les Conseillères d'Etat,
Messieurs les Conseillers d'Etat,

DEPT RAPPORTEUR :

DCS

CO-RAPPORTEUR :

DF

La présente fait suite à votre courrier du 31 octobre 2018, relatif à l'objet cité en titre, ainsi qu'à la séance extraordinaire de notre Assemblée générale du 21 novembre 2018, à l'occasion de laquelle Monsieur le Conseiller d'Etat Pierre Maudet est venu présenter à nos membres les contours de cette consultation.

Notre organe suprême ayant traité cet objet lors de sa dernière séance, nous avons l'avantage de porter à votre connaissance que les communes genevoises ont refusé à l'unanimité d'entrer en matière sur votre proposition.

En préambule, nos membres ont relevé que le tableau figurant dans votre courrier du 31 octobre 2018 était de nature à induire le lecteur en erreur dans la mesure où il fait apparaître les progressions de charges à assumer par nos membres et non les montants réels de celles-ci.

Comme l'a d'ailleurs reconnu Monsieur Maudet devant notre Assemblée générale, ce tableau aurait dû, pour être le reflet de la réalité, présenter des charges supplémentaires de 160 millions de francs et non de 90 millions de francs durant la période 2019-2022.

Qui plus est, dans la mesure où le partage des charges proposé concerne des domaines dans lesquels les dépenses connaissent une croissance dynamique, ces chiffres n'ont qu'une signification très limitée car ils seraient très rapidement et nettement dépassés.

Au-delà de ces considérations, nous vous prions de trouver ci-dessous les arguments à l'appui de la décision des communes.

En premier lieu, la situation financière du canton et ses perspectives d'évolution se sont notablement améliorées depuis les réflexions du Conseil d'Etat de l'été dernier l'ayant conduit à faire les propositions dont il est ici question. La révision de ses prévisions a ainsi permis au canton de tabler sur des recettes fiscales supplémentaires de 211 millions en 2019.

Profitant de l'amélioration de sa situation financière, le Conseil d'Etat a aussi choisi d'abandonner une grande partie des efforts d'économies envisagés en l'absence de toute réforme sérieuse de son fonctionnement. Il a ainsi revu son projet de budget 2019 en y intégrant des charges supplémentaires de 95 millions. Malgré ce relâchement, le budget cantonal 2019 boucle sur un excédent de 28 millions alors que plusieurs communes présentent un budget déficitaire.

De façon générale, il appert que les comparaisons effectuées avec les situations prévalant dans d'autres cantons ne sont pas pertinentes dans la mesure où les partages de la fiscalité y sont bien différents de la situation genevoise dans laquelle les communes ne perçoivent que 21% des revenus fiscaux totaux contre plus de 41% en moyenne pour les autres cantons.

Par ailleurs, si le Conseil d'Etat devait persister dans sa volonté d'imposer aux communes le partage de charges cantonales, il y aurait lieu de reprendre la question des frais pour le prélèvement des impôts communaux. En effet, en facturant aux communes des frais de perception de 3%, l'Administration fiscale cantonale encaisse annuellement 50 millions auprès des municipalités, ce qui correspond à une couverture de 2/3 des coûts de cette entité alors même que les impôts communaux ne représentent que 21% des impôts totaux. Une simple application de ce ratio aux charges de l'AFC aboutirait à un montant de frais imputables aux communes de 16 millions, soit une économie annuelle, pour celles-ci, de 34 millions de francs.

Votre Conseil laisse en outre régulièrement entendre que le canton assume seul le poids de la péréquation financière intercantonale, qui représentait 258 millions de francs en 2017. Ce faisant, il omet de préciser que, la même année, le canton a encaissé 501 millions de francs de la Confédération et de la BNS.

À teneur du document joint à votre courrier du 31 octobre 2018, vous mettez également en exergue, pour appuyer votre raisonnement, le fait que *"le canton monopolise les charges dont le coût annuel augmente de manière dynamique, à un rythme supérieur à la progression des revenus ou de la population"*. Cette affirmation apparaît largement réductrice dans la mesure où elle ignore que les communes font, elles aussi, face à des charges connaissant des augmentations soutenues pour répondre à des obligations légales. Il en va ainsi des coûts du Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP). La nécessité de répondre au besoin en matière d'accueil préscolaire, concrétisée par une votation populaire, a également un effet financier particulièrement lourd pour les communes. Et ces dépenses, tout comme celles liées au parascolaire, ne sont pas prêtes de ralentir. S'y ajoutera la progression des charges de protection incendie découlant de la mise en œuvre du concept opérationnel cantonal.

De surcroît, l'ensemble du processus de nouvelle répartition des tâches a été mené dans l'optique du désenchevêtrement voulu par la nouvelle Constitution cantonale. Et ce principe a été, par la volonté conjointe du canton et des communes, étendu à des éléments purement financiers, comme en attestent l'abandon du cofinancement du GIAP par le canton ainsi que le transfert à celui-ci des cotisations minimales AVS-AI et des charges de location de certains locaux IMAD, jusqu'alors assumées par les communes. À teneur de ce qui précède, l'instauration d'un nouveau cofinancement représenterait donc la négation de tout ce qui a été entrepris depuis 2014 pour désenchevêtrer les tâches entre le canton et les communes.

En dernier lieu et comme nous avons eu l'occasion de le rappeler à Monsieur Maudet lors de sa venue, en novembre dernier, à la séance de notre Assemblée générale, la proposition du Conseil d'Etat ignore que le Souverain – appelé à se prononcer, en avril 2005, à l'occasion d'une votation référendaire portant sur une loi similaire qui visait à faire prendre en charge par les communes 12.5% des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI – avait balayé ce projet à 67% des votants.

À la lumière de ces éléments, vous comprendrez les raisons qui ont incité notre organe suprême à rejeter l'intégralité des propositions du Conseil d'Etat matérialisées dans votre courrier du 31 octobre 2018, cela sans formuler de contre-propositions.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président du Conseil d'Etat, Mesdames les Conseillères d'Etat, Messieurs les Conseillers d'Etat, à l'assurance de notre haute considération.

Le Directeur général

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Alain Rütsche', written over a large, faint circular stamp.

Alain Rütsche

Le Président

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Xavier Magnin', written over a large, faint circular stamp.

Xavier Magnin

Copie : Mesdames et Messieurs les membres des exécutifs communaux genevois



ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES
Boulevard des Promenades 20 - 1227 Carouge
Tél. 022 309 33 50 Fax 022 309 33 55
Correspondance : case postale 1276
info@acg.ch - www.acg.ch

03746-2019

 REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE CONSEIL D'ETAT	
02 AOUT 2019	
<input type="checkbox"/> PLCE <input checked="" type="checkbox"/> Traitement dép. <input type="checkbox"/> Pour info.	AR : <input type="checkbox"/> oui <input checked="" type="checkbox"/> non

République et canton de Genève
Conseil d'Etat
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3964
1211 Genève 3

Carouge, le 31 juillet 2019

Concerne : partage de l'évolution de charges dynamiques et contraintes entre le canton et les communes – 2^{ème} consultation des communes

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,
Mesdames les Conseillères d'Etat,
Messieurs les Conseillers d'Etat,

DEPT RAPPORTEUR : **DCS**
.....
CO-RAPPORTEUR : **DF DI**

Votre lettre du 26 juin 2019, relative à l'objet cité en titre, nous est bien parvenue et son contenu a retenu notre meilleure attention.

En préambule, nous tenons à vous faire part de notre étonnement quant au fait que votre courrier n'aborde pas notre contre-proposition au protocole d'accord qui nous a été soumis dans la mesure où ce document présente des ouvertures importantes en matière de reprise, par les communes, de tâches cantonales sans compensation des charges ainsi supportées.

Cela étant, et pour en venir à votre demande, nous vous confirmons formellement le préavis négatif de notre Association à l'endroit de l'avant-projet de loi soumis.

Notre opposition à ce texte est double. Sur le fond, nous ne pouvons admettre que le canton se borne à ponctionner les communes à hauteur de dizaines de millions de francs sans rechercher aucune amélioration dans les répartitions respectives des tâches et des compétences entre les collectivités publiques genevoises. Sur la forme, nous exprimons nos plus grands doutes quant à la méthode choisie.

Cela étant, nous avons été très surpris de la teneur de l'exposé des motifs indiquant que « *la totalité des transferts de compétences en la matière, proposés durant la législature précédente dans le cadre du chantier de la LRT (loi sur la répartition des tâches), ont fait l'objet d'un refus de la part des autorités communales* ». Une telle affirmation - qui ignore purement et simplement le 1^{er} train de loi (LRT-1) - a d'autant moins sa place dans ce texte que si, tous domaines confondus, les communes n'ont pas accepté l'ensemble des propositions du Conseil d'Etat, celui-ci n'a pas non plus souhaité retenir toutes les demandes communales.

L'on ne voit pas non plus en quoi le fait, pour les communes, de participer à des coûts cantonaux sans être nullement associées aux décisions en la matière pourrait se faire « *aussi et surtout dans l'idée d'impliquer les communes dans la politique sociale* ».

De surcroît, contrairement à ce que laisse entendre l'exposé des motifs, nous n'avons jamais interrompu le dialogue avec le Conseil d'Etat et avons répondu favorablement à chacune de vos invitations, lesquelles ont précisément abouti à la tenue de quatre rencontres entre la délégation du Conseil d'Etat aux affaires communales et le Bureau de l'ACG au cours du printemps 2019.

Nous voulons pour preuve de notre réactivité qu'il ne nous a fallu que 4 jours pour faire valider, par notre Comité, notre contre-proposition au protocole d'accord proposé par vos délégués le 21 juin. Ceux-ci ont ainsi reçu ce texte, dont nous vous remettons une copie en annexe, le 25 juin dernier.

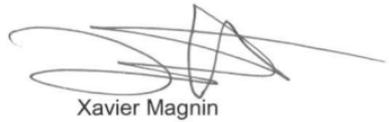
Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président du Conseil d'Etat, Mesdames les Conseillères d'Etat, Messieurs les Conseillers d'Etat, à l'assurance de notre haute considération.

Le Directeur général



Alain Rütsche

Le Président



Xavier Magnin

Annexe : *Protocole d'accord entre le Conseil d'Etat et l'Association des communes genevoises (ACG) (contre-proposition de l'ACG)*

Copie : *Mesdames et Messieurs les membres des exécutifs communaux genevois*

Protocole d'accord entre le Conseil d'Etat et l'Association des communes genevoises (ACG)

Vu le souhait du Conseil d'Etat de renforcer les compétences des communes dans des tâches de proximité;

vu les articles 132 et suivants de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, en particulier son article 135 relatif à la concertation;

vu l'article 2, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes;

considérant les difficultés financières particulières rencontrées par le canton;

considérant la volonté des communes de disposer de compétences supplémentaires;

considérant l'intérêt public que représenterait une meilleure répartition des compétences;

le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève,
représenté par les membres de sa délégation aux affaires communales

et

l'Association des communes genevoises (ACG),
représentée par son président et ses vice-président.e.s

dans le sens d'un dialogue interinstitutionnel, conviennent ce qui suit :

1. But

Le protocole d'accord ambitionne de donner un cadre visant à renforcer l'autonomie et les compétences des communes en proposant des transferts de tâches de proximité du canton aux communes, ou un renforcement de la coopération entre le canton et les communes dans des prestations à la population.

Ce faisant, le protocole d'accord doit renforcer l'efficacité, voire l'efficience, en réduisant notamment la production bureaucratique de normes. Les transferts de compétences se feraient sans transfert de ressources, en dérogation des articles 7 à 9 de la loi-cadre sur la répartition des tâches (LRT) (A 2 04) du 24 septembre 2015.

2. Engagement du canton

Le Conseil d'Etat renonce à l'inscription à son projet de budget 2020 d'un allègement de charges de 20 millions de francs en provenance des communes.

Dans le même temps, le Conseil d'Etat ouvre une réflexion sur des possibles allègements de charges pour les communes.

3. Délais

L'ACG et le Conseil d'Etat s'engagent à étudier toutes les pistes de possibles transferts de compétences, du canton vers les communes.

Une première liste de dossiers à étudier prioritairement et un planning intentionnel des travaux à mener seront arrêtés, d'un commun accord, d'ici à la fin de l'année 2019.

Ces dossiers seront ensuite instruits de manière à permettre leur mise en œuvre dans les meilleurs délais en tenant compte, d'une part, de la qualité des données et de leurs délais de transmission par l'administration cantonale et, d'autre part, du respect des processus démocratiques de l'ACG et des communes.

4. Méthodologie

Le Conseil d'Etat et l'ACG constituent un comité de pilotage (COPIL) chargé de piloter les réflexions et un groupe technique (GT) chargé de conduire les analyses sur mandat du COPIL.

4.1. Composition du COPIL

Le COPIL est composé:

- des trois membres de la délégation du Conseil d'Etat aux communes.
- des membres du bureau de l'ACG.

4.2. Rôle du COPIL

Le COPIL établit une liste de compétences à propos desquelles les modalités d'un éventuel transfert doivent être étudiées. Il charge le GT de ces études.

Le COPIL se donne les moyens d'une négociation réussie. Le processus se veut ainsi itératif et participatif.

4.3. Tenue des séances

Le COPIL se réunit aussi souvent qu'il le juge utile, mais au moins une fois par mois.

Le COPIL peut inviter les membres du GT à ses séances, notamment pour que celui-ci puisse présenter le résultat de ses travaux.

Le COPIL ne tient pas de procès-verbal, mais transmet au GT des notes synthétiques. Ces notes peuvent être diffusées à l'interne pour permettre à chacune des parties de mener les concertations nécessaires et ainsi favoriser la recherche d'un consensus.

4.4. Composition du GT

Le GT est composé de 7 personnes, soit:

- Un(e) président(e) désigné(e) conjointement par le Conseil d'Etat et par l'ACG
- 3 délégué(e)s du Conseil d'Etat
- 3 délégué(e)s de l'ACG dont un fonctionnaire de la Ville de Genève

4.5. Présidence du GT

La présidence du GT est confiée à une personnalité reconnue à la fois pour ses compétences techniques et pour ses capacités de négociateur(trice).

En principe, cette personnalité devrait être externe aux administrations concernées.

Dans ce cas, les coûts de l'indemnisation du(de la) président(e) seront partagés en parts égales entre le canton et l'ACG.

En cas de recours à un(e) fonctionnaire de l'administration cantonale, il(elle) doit être libéré(e) des missions figurant dans son cahier des charges.

Pour l'accomplissement de sa mission, le(la) président(e) peut s'appuyer sur le soutien administratif du personnel de l'administration cantonale. A cette fin, le Conseil d'Etat désigne les personnes chargées de cette mission.

4.6. Fonctionnement du GT

Le GT organise librement son fonctionnement.

Il s'appuie principalement sur les compétences existantes au sein des administrations partenaires.

En cas de besoin, il peut faire appel à des mandataires externes. Les coûts de ces prestataires sont pris en charge par le canton qui s'en fait ensuite rembourser la moitié par l'ACG sur la base d'un décompte semestriel.

4.7. Collaboration des administrations

Les signataires de la présente convention prennent toute disposition utile en vue de s'assurer de la pleine et entière collaboration des administrations cantonales, communales ou, plus généralement, de droit public.

5. Date et signatures

Fait et signé à Genève en deux exemplaires originaux le

Pour le Conseil d'Etat

Pour l'ACG

Thierry Apothéloz

Nathalie Fontanet

Xavier Magnin

Sandrine Salerno

Serge Dal Busco

Gilbert Vonlanthen

Ecrêtage et allongement de la durée d'amortissement 2021

Commune	Val. du centime par hab. (en % de la moyenne pondérée)	Ecrêtage (en millions de francs)	Impact de la durée d'amortissement à 40 ans (en millions de francs)
Cologny	494.70	19.7	-0.08
Anières	304.92	3.8	-0.28
Genthod	180.90	0.8	-0.18
Plan-les-Ouates	174.55	3.8	-1.56
Collonge-Bellerive	163.50	1.8	-0.36
Genève	111.29	9.5	-10.2
Carouge	95.56	0	-1.86
Meyrin	86.07	0	-1.64
Lancy	70.62	0	-2.98
Vernier	49.49	0	-2.02
Onex	38.83	0	-0.76
Total		44.02	-29.58

Fiscalité communale 2000-2020

Commune	Centime 2000	Centime 2020	Evolution
Anières	37	32	-5
Bardonnex	47	42	-5
Bellevue	43	41	-2
Corsier	39	35	-4
Genthod	32	25	-7
Jussy	48	42	-6
Meyrin	48	44	-4
PLO	46	36	-10
Russin	51	40	-11
Versoix	50	45.5	-4.5
Veyrier	42	38	-4

32 communes ont
baissé leur centime

Commune	Centime 2000	Centime 2020	Evolution
Carouge	39	40	+1

1 commune
l'a relevé